



# Consultation Espace santé-social

—  
Rapport d'activité 2025



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**

## Introduction

La Consultation (CESS) s'inscrit dans l'axe 5 de la Politique RH de l'Etat de Fribourg « Préserver la santé et promouvoir le bien-être ». Elle offre un espace neutre, confidentiel et spécialisé de soutien aux collaboratrices et collaborateurs, aux cadres ainsi qu'aux responsables des ressources humaines confrontés à des situations de problèmes de santé, de souffrance au travail, de conflits ou de harcèlement, ou de problématiques personnelles ou financières.

Le présent rapport d'activité 2025 vise à rendre compte, de manière accessible et synthétique, des prestations fournies durant l'année écoulée, des évolutions observées et des enjeux à venir. Il est structuré en trois parties principales :

- > une première partie thématique, consacrée à une prestation spécifique de la CESS : les propositions de mesures dans le cadre de l'Ordonnance relative au harcèlement et aux difficultés relationnelles sur le lieu de travail ;
- > une deuxième partie statistique, présentant les chiffres clés de l'année 2025 ;
- > une conclusion, mettant en lumière les défis actuels et futurs auxquels la CESS est confrontée.

La CESS tient à remercier l'ensemble des partenaires avec lesquels elle collabore étroitement : les unités administratives, les responsables hiérarchiques, les services des ressources humaines, ainsi que les partenaires externes régulièrement impliqués. Leur collaboration est essentielle pour permettre des interventions coordonnées et respectueuses du cadre légal, au service de la santé et du bon fonctionnement de l'administration cantonale.

Gabrielle Merz Turkmani  
Cheffe de service

Anne Helbling  
Cheffe de section

## 1. Une prestation OHarc spécifique : les propositions de mesures

L'Ordonnance relative au harcèlement et aux difficultés relationnelles sur le lieu de travail confie à l'Etat-employeur une responsabilité centrale : protéger la santé du personnel et intervenir lorsque des situations de harcèlement psychologique, de harcèlement sexuel ou de conflits surviennent.

Dans ce cadre, les conseillers et conseillères de la CESS sont définis comme personnes de confiance. La CESS n'est ni une instance décisionnelle ni une autorité disciplinaire ou d'enquête, mais un espace neutre, spécialisé et confidentiel. Elle a pour mission d'accueillir la parole, d'analyser les situations avec rigueur et d'accompagner tant les personnes concernées que l'employeur dans l'identification de solutions adaptées.

### Une démarche progressive, fondée sur la prévention

Conformément à l'esprit de l'OHarc, la CESS privilégie en premier lieu des démarches informelles. Celles-ci visent à désamorcer les situations avant qu'elles ne s'enkystent ou ne se judiciaient. Elles peuvent prendre différentes formes :

- > entretiens individuels ou collectifs permettant de clarifier les vécus et les attentes et d'accompagner les personnes dans leurs réflexions, leurs choix et leurs démarches ;
- > accompagnement des personnes auprès de leur ligne hiérarchique afin de partager leur vécu de la situation et d'envisager une co-construction d'options d'amélioration de la situation ;
- > médiations, internes ou externalisées, lorsque l'outil est considéré comme adéquat par la CESS ;
- > conseils à la conduite à destination des cadres et des répondant-e-s des ressources humaines.

Ces interventions reposent sur un principe central : soutenir la capacité d'action des personnes et des lignes hiérarchiques, non pas se substituer à elles.

### Le point de bascule vers les propositions de mesures

Lorsque ces démarches informelles n'aboutissent pas, ou lorsque la gravité de la situation l'exige, la CESS peut être amenée à formuler des propositions de mesures à l'autorité d'engagement. Ce « point de bascule » fait l'objet d'une analyse approfondie et rigoureuse.

Plusieurs critères sont alors pris en considération, notamment :

- > l'ampleur et la durée des difficultés observées ;
- > la répétition de situations similaires au sein d'une même unité ou impliquant les mêmes configurations ;
- > la nature des faits (harcèlement psychologique, harcèlement sexuel, conflits sévères) ;
- > les conséquences actuelles ou potentielles sur la santé des personnes, la collaboration, la qualité du travail ou la réputation de l'organisation ;
- > l'absence de résultats satisfaisants malgré les démarches informelles entreprises.

Cette analyse ne se limite pas aux faits rapportés : elle intègre également le contexte organisationnel, les fragilités identifiées dans la conduite ou l'organisation du travail, ainsi que les risques futurs (par exemple exposition médiatique) en cas de statu quo.

## Un travail d'équilibriste au cœur de la mission

Les propositions de mesures illustrent de manière particulièrement claire le travail d'équilibriste réalisé par la CESS.

D'un côté, la CESS demeure à l'écoute des personnes qui consultent, reconnaît leur souffrance et garantit un cadre confidentiel et sécurisé. De l'autre, elle agit dans le respect strict des rôles institutionnels : la CESS ne décide pas des mesures et ne les met pas en œuvre. Cette responsabilité incombe à l'Etat-employeur.

Dans ce positionnement, la CESS doit :

- > entendre et prendre en compte des points de vue parfois contradictoires ;
- > garantir l'équité de traitement entre les différentes parties ;
- > formuler des propositions de mesures suffisamment claires pour être utiles, tout en laissant à l'autorité d'engagement la marge de décision nécessaire.

Cet équilibre est exigeant, tant sur le plan professionnel qu'humain, mais il constitue une condition essentielle pour préserver la confiance des personnes et la crédibilité du dispositif. Toutefois, malgré les efforts déployés par la CESS, la réception des propositions de mesures par la ligne hiérarchique n'est pas des plus aisées. La CESS fait ainsi régulièrement l'objet de mécompréhension ou, du moins, de difficultés dans sa légitimité, notamment parce qu'elle est perçue comme partielle et comme n'ayant qu'une connaissance partielle des situations. Les réflexions menées (à ce jour et dans les années à venir) autour du présent processus, ainsi que la clarification des étapes qui le constituent, ont également pour objectifs d'améliorer la légitimité de la CESS vis-à-vis des lignes hiérarchiques concernées et d'instaurer un véritable dialogue permettant une meilleure compréhension des enjeux respectifs.

## Des recommandations au service de l'évolution des environnements de travail

Les propositions de mesures sont transmises par écrit à l'autorité d'engagement, après une rencontre de discussion préalable. Elles peuvent concerner, selon les situations :

- > des mesures organisationnelles ou structurelles ;
- > des formations ou du coaching individuel ou d'équipe ;
- > une analyse du climat de travail ;
- > des mesures immédiates de protection ;
- > l'ouverture d'une démarche formelle (OHarc, LPers).

L'objectif n'est pas uniquement de traiter une situation donnée, mais de permettre à l'employeur de faire évoluer des environnements de travail générateurs de souffrance, dans une logique de prévention durable.

Une fois les propositions de mesures transmises et ayant été au terme des démarches informelles prévues, la CESS clôt la/les situation(s) correspondante(s), tout en restant disponible pour du conseil à la conduite ou pour orienter les personnes vers d'autres dispositifs de soutien si nécessaire.

## 2. Statistiques 2025 de la CESS

En 2025, la CESS a suivi 655 personnes (2024 : 624 ; 2023 : 583 ; 2022 : 506). Cette progression sur quatre ans met en évidence une augmentation régulière de la demande (+5% par rapport à 2024 et + 29% sur les 3 dernières années). Le nombre de nouvelles ouvertures (352) diminue très légèrement par rapport à 2024. Parallèlement, 418 dossiers ont été clos, un chiffre en augmentation par rapport aux années précédentes, ce qui témoigne de l'effort constant consenti pour accompagner les situations aussi longtemps que nécessaire.

	2021	2022	2023	2024	2025
Nombre de personnes suivies	507	506	583	624	<b>655</b>
Nombre de nouvelles ouvertures	260	281	308	361	<b>352</b>
Nombre de dossiers clos	285	242	333	335	<b>418</b>
Nombre d'équipes (nombre de personnes concernées)	18 (60)	21 (62)	28 (92)	25 (103)	<b>24 (102)</b>




Ces évolutions traduisent un double mouvement : une sollicitation accrue de la CESS et une intensification du travail nécessaire pour traiter des situations de plus en plus complexes. Un léger fléchissement du nombre de prestations par rapport à l'année précédente est toutefois observable ; ceci peut notamment s'expliquer par le cadre plus structuré que les conseillers et conseillères ont dû – se – poser afin de gérer le flux de demandes, et donc de sollicitations, ainsi que par l'évolution des modalités de rencontre (avec notamment plus de visioconférences). Les chiffres ci-dessous illustrent également la diversité et l'intensité des modes d'intervention mobilisés par la CESS.

	2021	2022	2023	2024	2025
Rencontres avec la personne concernée ou des tiers	332	327	393	419	<b>379</b>
Visioconférences avec la personne concernée ou des tiers	-	157	128	129	<b>174</b>
Entretiens de réseau/Bilans/Médiations	179	161	173	187	<b>120</b>
Téléphones avec la personne concernée ou des tiers (y compris visioconférences jusqu'en 2021)	1 870	1 474	1 549	1456	<b>1424</b>
Echanges journaliers de courriels avec la personne concernée ou un tiers	3 906	4 623	4 862	5200	<b>4856</b>



## Profil des bénéficiaires et types de problématiques

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

### Langue

83% (EFR : 80%)	
16% (EFR : 20%)	
1%	

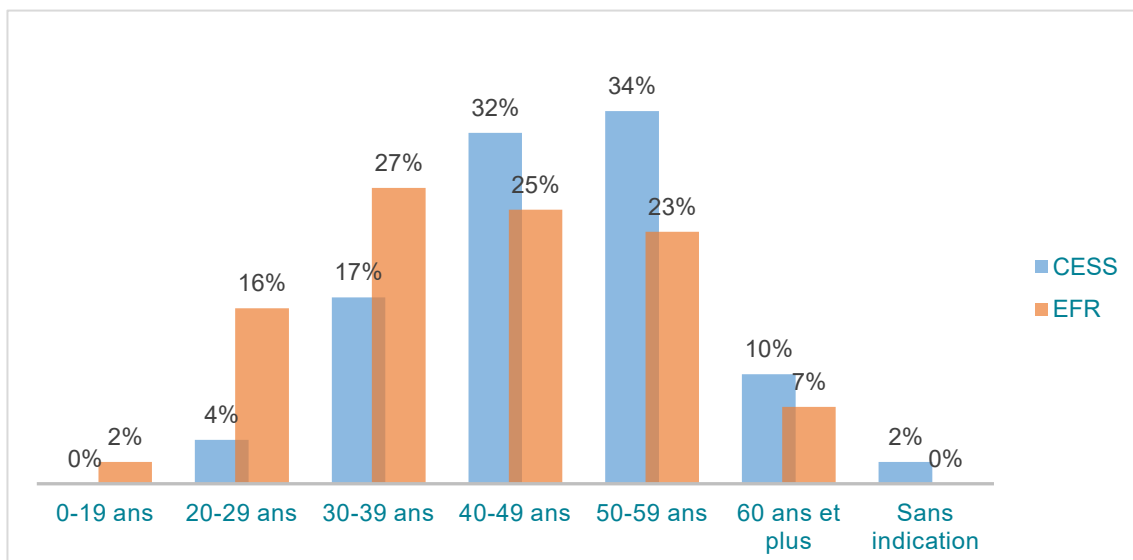
### Genre

	66% (EFR : 64%)
	34% (EFR : 36%)

La majorité des bénéficiaires sont francophones (83%), les germanophones représentant 16% des suivis. Cette proportion, en légère augmentation par rapport aux années précédentes, reflète une potentielle meilleure connaissance progressive du dispositif dans les services germanophones.

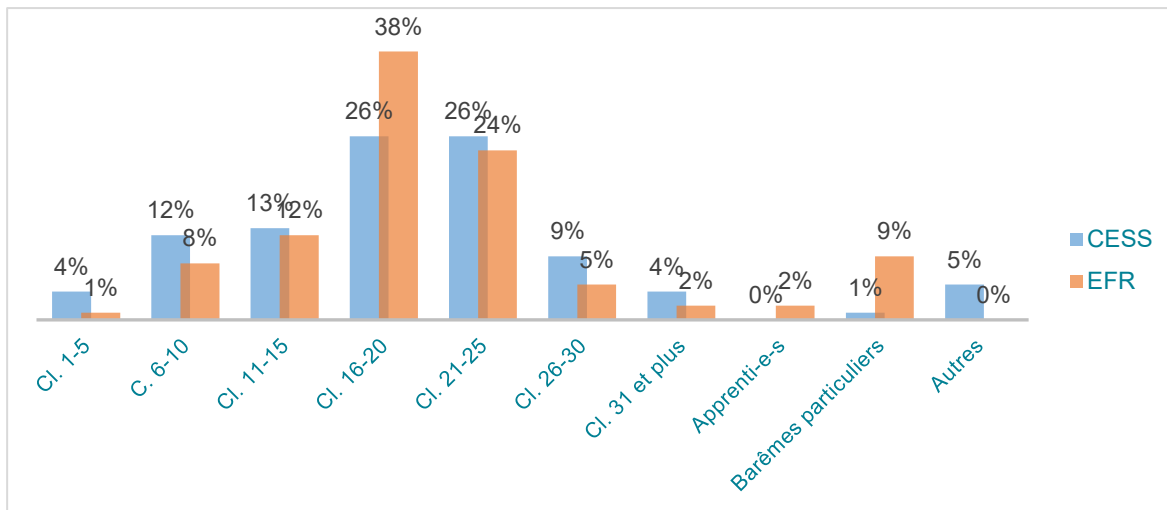
Les femmes représentent environ deux tiers des personnes suivies, une tendance stable d'année en année.

### Âge



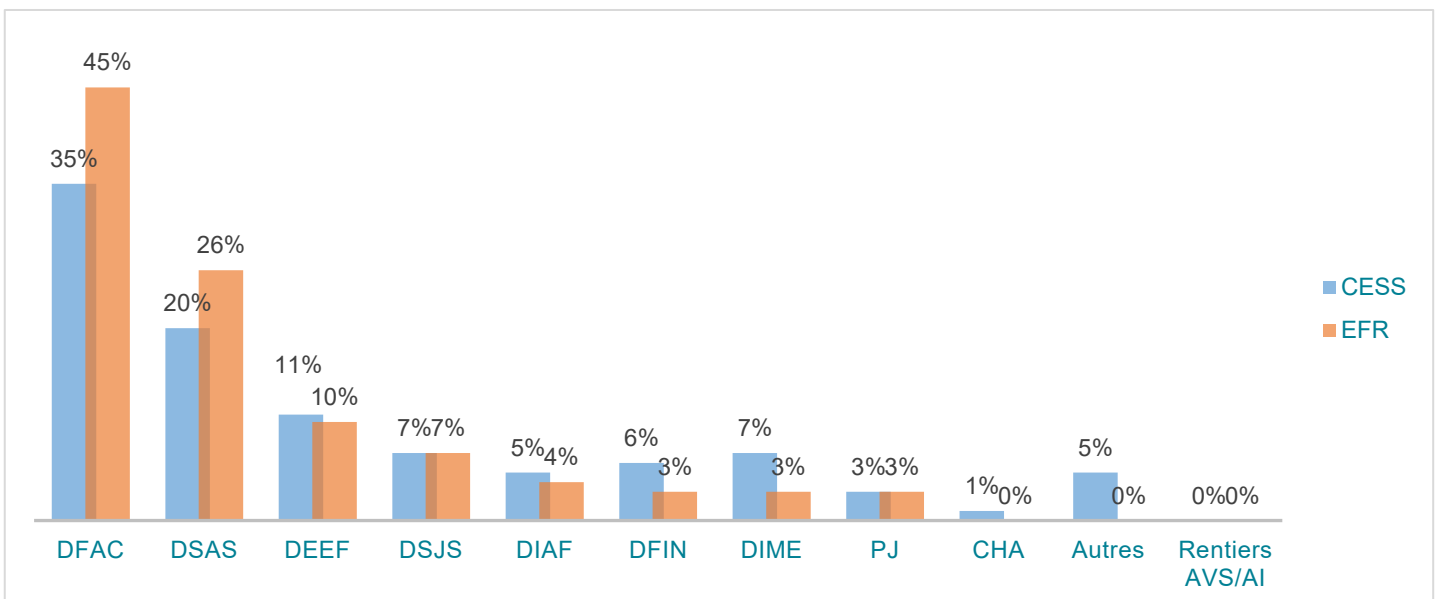
Les personnes âgées de **40 à 59 ans** sont nettement surreprésentées parmi les bénéficiaires de la CESS. Cette période de vie correspond souvent à une phase charnière, marquée par des responsabilités professionnelles élevées, des contraintes familiales importantes et l'apparition de problématiques de santé, ainsi que par la plus grande difficulté à envisager de changer d'employeur, ce qui peut accroître la vulnérabilité face aux difficultés professionnelles.

## Classe salariale



Les données relatives aux classes salariales montrent une présence marquée des classes salariales médianes à élevées parmi les personnes ayant sollicité la CESS. Cette évolution concerne notamment des collaboratrices et collaborateurs occupant des fonctions à responsabilités accrues, souvent situées à l'interface entre exigences institutionnelles, attentes hiérarchiques et réalités opérationnelles. La littérature en psychologie et en sociologie du travail souligne que ces fonctions sont fréquemment associées à une forte charge psychosociale, en raison de la multiplicité des rôles, des responsabilités managériales et de la pression liée aux objectifs et aux délais. Ces facteurs peuvent exposer davantage ces personnes à des situations de stress, de tensions relationnelles ou de conflits de loyauté ou de valeurs, susceptibles de les amener à solliciter un dispositif de soutien tel que la CESS.

## Directions

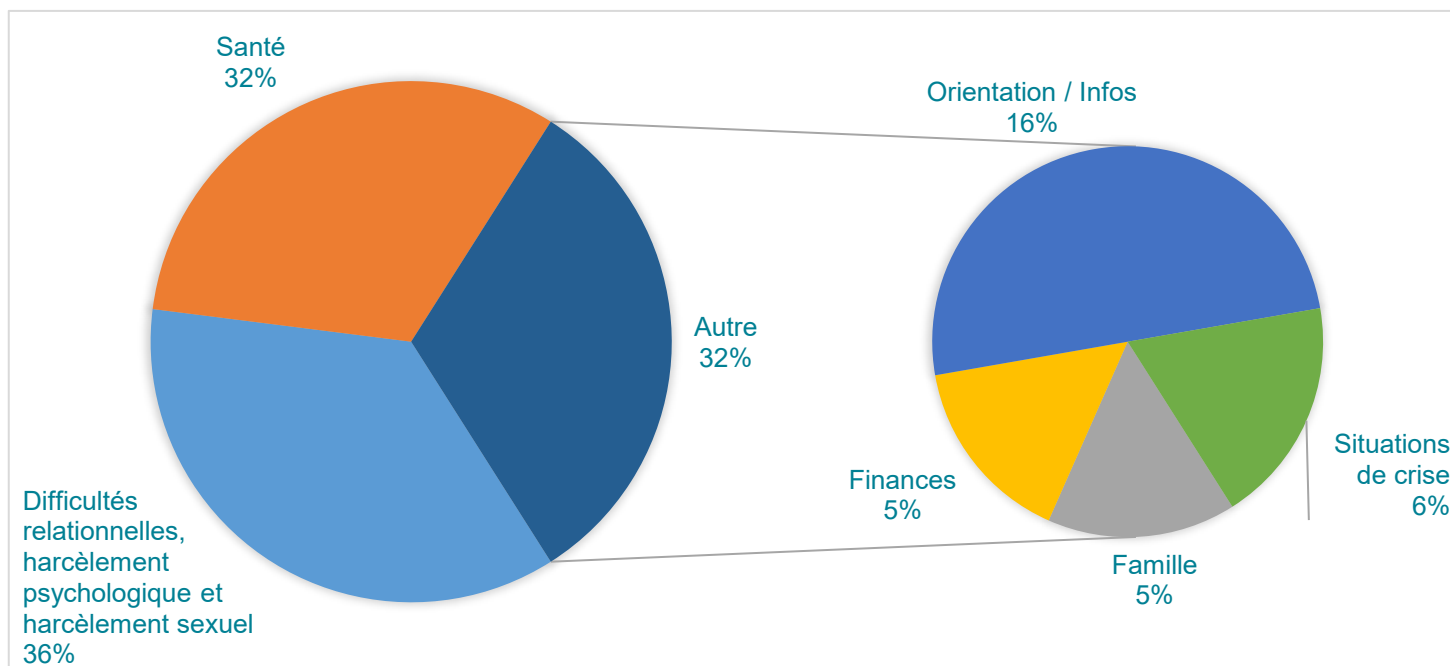


Si, de manière générale, les unités administratives de toutes les Directions collaborent volontiers avec la CESS, il existe néanmoins des différences de représentativité. Ces différences s'expliquent principalement par trois facteurs :

- > 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 ;
- > 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 elles. 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.

## Types de problématiques



Les difficultés relationnelles et les situations relevant du domaine OHarc continuent de progresser (2023 : 30% ; 2024 : 32% ; 2025 : 36%). En 2025, près de la moitié des bénéficiaires sont concerné-e-s par des problématiques de ce domaine, souvent en combinaison avec d'autres facteurs (santé, organisation du travail, contexte personnel).

Cette réalité s'inscrit dans un contexte plus large où les situations conflictuelles sur le lieu de travail semblent occuper une place croissante. Plusieurs études récentes montrent en effet que les conflits professionnels – qu'ils soient liés à des tensions interpersonnelles, à des désaccords de rôle ou à des attentes organisationnelles contradictoires – sont largement répandus et peuvent avoir des répercussions importantes sur la santé psychique, la collaboration et le climat de travail.

Les interventions réalisées au sein d'équipes représentent une part significative des prestations de la CESS (2025 : 24 équipes (102 collaborateurs ou collaboratrices concerné-e-s ; 2024 : 25 équipes (103) ; 28 équipes (92)). Si la CESS est susceptible d'être sollicitée pour des équipes lors de situations de crise (par exemple décès subit d'un collaborateur ou d'une collaboratrice), ce type de demandes reste très ponctuel. La majorité de demandes concerne des situations de difficultés relationnelles impliquant au minimum deux personnes, ou impactant toute une équipe. La CESS évalue alors quelle(s) prestation(s) est (sont) la (les) plus adéquate(s) : soutien de l'équipe afin de clarifier les besoins, d'informer sur les options envisageables et de définir les priorités et les choix futurs, accompagnement de l'équipe auprès de sa ligne hiérarchique afin de parler des difficultés et de co-construire des solutions mutuellement acceptables, évaluer la faisabilité d'une médiation, cet outil n'étant toutefois pas toujours adéquat et son utilisation dépend de plusieurs conditions (l'adhésion des personnes concernées, leur état de santé, la capacité de remise en question, la volonté de trouver des solutions, etc.). Les interventions au sein d'équipes visent ainsi non seulement à soutenir les personnes concernées, mais également à restaurer des modes de fonctionnement collectifs plus favorables, contribuant à prévenir l'escalade des situations et à limiter leurs impacts à long terme pour l'organisation.

## Clôture des situations et évaluation de la démarche

Les retours recueillis lors de la clôture des suivis sont globalement très positifs, en particulier en ce qui concerne :

- > la confidentialité ;
- > la qualité de l'écoute et de l'accompagnement ;
- > le professionnalisme des intervenant-e-s.

Certaines limites sont toutefois relevées, notamment les délais d'attente liés à la charge de travail et le sentiment d'impuissance face à des situations structurelles difficiles à faire évoluer. Les limites de la CESS ne sont ainsi pas toujours compréhensibles et les personnes souhaiteraient une attitude plus interventionniste de la CESS. De plus, les personnes étant orientées vers la CESS pour une médiation n'y voient pas toujours le sens car ayant d'autres attentes envers leur hiérarchie (par exemple arbitrage, mesures disciplinaires).

## Défis futurs et conclusion

L'année 2025 confirme la place centrale de la CESS dans le dispositif cantonal de la santé au travail aux niveaux des soutiens individuels et d'équipes, ainsi que pour les conseils à la conduite aux cadres et RH. L'augmentation constante du nombre de personnes suivies, combinée à une complexification des situations rencontrées, souligne l'importance de disposer d'un espace spécialisé, indépendant et reconnu.

Dans le même temps, cette évolution met la CESS face à des défis majeurs. La charge de travail croissante exerce une pression accrue sur l'équipe, tant en termes de disponibilité que de capacité d'analyse et de suivi approfondi. Les situations impliquent plus fréquemment des enjeux organisationnels, juridiques ou relationnels imbriqués, qui nécessitent du temps, de la coordination (notamment en vue de la co-construction de solutions sur mesure avec toutes les parties concernées) et une expertise élevée.

Ces défis s'inscrivent dans un contexte institutionnel marqué par des contraintes budgétaires et des mesures d'économies, qui limitent les marges de manœuvre en matière de ressources, notamment en personnel. La CESS est ainsi appelée à poursuivre et à approfondir ses réflexions sur :

- > la priorisation et la clarification de ses prestations ;
- > la définition de limites réalistes et transparentes ;
- > la préservation de la santé de ses propres collaboratrices et collaborateurs.

Ces travaux de clarification ne visent pas une restriction de l'offre, mais un maintien durable de la qualité des prestations fournies. Ils constituent une condition indispensable pour continuer à soutenir efficacement le personnel de l'État, les cadres et l'employeur public, tout en préservant la crédibilité et la solidité du dispositif.

Dans cette perspective, la CESS demeure convaincue qu'un investissement pérenne dans la prévention, l'écoute et le traitement précoce des situations de souffrance au travail représente non seulement un enjeu de santé, mais également un levier stratégique pour le bon fonctionnement de l'administration cantonale et la confiance de ses collaboratrices et collaborateurs.