

1. DEMANDE D'OBLIGATION ET SA MOTIVATION

La demande porte sur l'extension à la fonction publique d'État et au secteur hospitalier du volet « employeur » du dispositif d'enquêtes couplées entreprises-salariés sur les changements organisationnels et l'informatisation (enquête C.O.I.). Ce dispositif décrit les évolutions récentes de l'organisation interne des entreprises des secteurs marchands et, au travers de cette extension, de l'administration d'État et du secteur de la santé, ainsi que les outils de gestion et les outils informatiques mobilisés et le travail des salariés, à partir des points de vue de deux acteurs centraux de ces organisations, les employeurs et les salariés.

L'enquête C.O.I. auprès des entreprises marchandes a été réalisée en 2006 par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, en partenariat avec le Centre d'Études de l'Emploi (CEE) et la Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques (DARES) du Ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité. Le volet « salariés » de cette enquête s'est adressé à l'ensemble du champ, comprenant notamment un échantillon de salariés de la fonction publique d'État d'une part, et des hôpitaux et cliniques d'autre part (voir dossier présenté au comité du label, formation ménage, le 23 mars 2006). Partenaires du dispositif, la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP) et la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) ont financé ces extensions du volet « salariés ».

Le présent dossier porte sur les volets « employeurs » de l'extension de l'enquête C.O.I. à la fonction publique d'État et aux hôpitaux, intitulés respectivement enquête C.O.I. dans la fonction publique d'État (ou COI-FP) et enquête C.O.I. dans les hôpitaux (ou COI-H).

Le CEE, la DREES et la DGAFP, partenaires pour les enquêtes COI-FP et COI-H, demandent pour ces deux enquêtes

LE LABEL D'INTERET GENERAL ET DE QUALITE STATISTIQUE

ASSORTI

D'UNE MENTION OBLIGATOIRE

1) Des enquêtes innovantes dans des secteurs souvent à l'écart des dispositifs d'information statistique

D'une manière générale, les enquêtes « entreprises » réalisées par la statistique publique ne couvrent pas l'administration publique. Si la Drees réalise des enquêtes auprès des établissements hospitaliers (notamment l'enquête SAE), les enquêtes thématiques lancées par l'Insee, le Sessi ou la Dares et ayant vocation à couvrir un vaste ensemble de secteur (comme les enquêtes innovation, les enquêtes TIC, les enquêtes REPONSE ou ACEMO) ne couvrent

pas les établissements publics du secteur de la santé. Si bien que sur de nombreuses questions qui pourraient pourtant être adressées à l'ensemble des entités employeuses, ou l'ensemble des organisations du tissu économique et social, le secteur public est absent des dispositifs d'observation, ne permettant pas, notamment, d'opérer des comparaisons public-privé.

Alors que l'enquête COI-TIC auprès des entreprises marchandes a bénéficié de la mention obligatoire, une telle mention pour les enquêtes COI-FP et COI-H permettrait de signifier que collecter de l'information sur des thématiques communes dans le secteur public est un enjeu majeur pour la statistique publique.

2) Des échantillons de petite taille, couplés avec les échantillons de salariés

Les échantillons de COI-FP (400 unités couplées avec l'enquête auprès des salariés) et COI-H (800 unités, dont 400 couplées avec l'enquête auprès des salariés) sont de petites tailles. Auprès de chaque strate (qui, pour COI-FP croisent le ministère, le caractère central ou déconcentré et la taille en nombre de salariés et, pour COI-H, le statut (public, privé lucratif, privé non lucratif) la région (Ile de France ou province) et la taille), la taille du sous-échantillon est souvent réduite à quelques dizaines d'unités. Si un grand nombre d'unités de ces échantillons répondent, il devrait être possible de présenter quelques principaux résultats non pas au niveau de chaque strate, mais pour des regroupements raisonnables, et pertinents du point de vue de l'analyse. Par exemple, des résultats comparatifs sont attendus pour les grands ministères, ou selon que les unités sont centrales ou déconcentrées ; il serait souhaitable de différencier les hôpitaux selon leur statut public et privé, ou selon la taille...

Le cœur du dispositif C.O.I. se trouve dans le couplage des données employeurs et salariés. Pour des raisons d'organisation d'ensemble du dispositif, les salariés de la fonction publique d'État et ceux des hôpitaux et cliniques ont déjà été interrogés, en même temps que les salariés du privé : il est important que leurs réponses puissent être confrontées à celles des employeurs, et donc de réduire au minimum la non-réponse de ces derniers.

3) Le risque de non-réponse et la perte d'information

Dans le cas de la fonction publique d'État, nous n'avons pas d'expérience d'enquête de même nature. Cependant, le test réalisé en février-mars (voir compte rendu en annexe) montre qu'il est difficile d'obtenir des réponses dans un nombre important de cas, en raison du filtre et d'une certaine « méfiance » des secrétariats des directions interrogées, habituellement sollicités pour remonter des informations administratives et non pour répondre à des enquêtes statistiques de cette nature. De plus certains ministères sont plus difficiles à joindre que d'autres : on peut percevoir un risque de distorsion de l'échantillon de répondant. Il est donc important que le sérieux et l'importance de l'enquête soit clairement identifiable pour les unités interrogées. Dans la culture professionnelle de la fonction publique, la mention d'obligation devrait jouer un rôle déterminant.

Les hôpitaux ne sont pas fréquemment sollicités par des enquêtes du système statistique public mais sont chargés de remonter des informations administratives. Le caractère obligatoire de l'opération montrera l'importance qu'on lui accorde sans provoquer de réticence de la part des établissements. A l'inverse, le caractère par défaut facultatif risque de provoquer une non-réponse élevée.

Dans les deux secteurs, la non-réponse est un risque réel, porteur d'une perte d'information difficilement rattrapable compte tenu de la taille des échantillons (ministères ou types d'établissements trop faiblement représentés). Compte tenu de la culture professionnelle des répondants, le caractère obligatoire de l'enquête, mentionné dans la lettre avis, est de nature à dépasser les difficultés pour obtenir des réponses.

4) L'intérêt de l'enquête pour les répondants

Notons enfin que les tests – ainsi que les nombreuses consultations réalisées dans la phase de finalisation des questionnaires, voir annexe ...) montrent que les questionnaires sont plutôt appréciés par les responsables dans les deux champs : ce sont des sujets qui les intéressent, qui mettent en évidence le côté stratégique de leur métier et les avancées de leur unité en matière d'organisation et d'informatisation. Beaucoup prennent le temps du questionnaire comme une occasion d'y réfléchir avec un certain recul et de s'exprimer sur le sujet.

Signé :

Christine Gonzalez-
Demichel

Chef du bureau des
Statistiques, des Études et
de l'Évaluation
DGAFP

François Guillaumat-
Tailliet

Chef du bureau des
Professions
de Santé
DREES

Pierre Ralle

Directeur du Centre
d'Études
de l'Emploi
CEE

2. AVIS D'OPPORTUNITÉ DU CNIS

Paris, le 21 mars 2007 - N° 44/D130

AVIS D'OPPORTUNITÉ

Enquête « changements organisationnels et informatisation » COI dans la fonction publique de l'État et les hôpitaux - volet employeurs

Programme : 2007

Émetteur : Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ; direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du ministère de la santé et des solidarités ; centre d'études de l'emploi (CEE).

Au cours de sa réunion du 8 mars 2007, la formation Emploi, revenus a examiné le projet d'enquête « changements organisationnels et informatisation » dans la fonction publique de l'État et les hôpitaux - volet employeurs.

Le dispositif d'enquêtes couplées entreprises-salariés sur les changements organisationnels et l'informatisation (enquête COI.) décrit l'organisation interne, l'informatisation et le travail dans les entreprises, en associant deux points de vue complémentaires : celui des directions d'entreprise et celui des salariés. Dans les secteurs marchands, ce dispositif a fait l'objet d'un partenariat entre le CEE, la DARES et l'INSEE. La collecte du volet « employeurs » a eu lieu fin 2005-début 2006, et celui du volet « salariés » début 2006. 2 000 salariés de la fonction publique d'État et 2 000 du secteur hospitalier ont été interrogés au deuxième trimestre 2006, en même temps que les salariés du secteur marchand. L'objectif du volet employeurs présenté ici est de compléter ces observations et d'évaluer l'impact des changements organisationnels et de l'informatisation dans la fonction publique d'État et la fonction publique hospitalière du point de vue des directeurs d'administrations.

Parmi les thèmes abordés on peut citer l'organisation et les réorganisations de l'unité employeur, les contraintes et l'environnement ayant joué sur les choix d'outils, les partenariats externes, l'usage de nouveaux dispositifs de gestion, les usages de l'informatique, l'accompagnement et les difficultés du changement.

L'enquête aura lieu au deuxième trimestre 2007 auprès de 400 unités employeurs de la Fonction Publique d'État et 800 établissements hospitaliers publics et privés. La collecte sera réalisée par voie postale, avec un questionnaire de huit pages au maximum.

Le comité de concertation a pris la forme de deux comités, réunissant statisticiens, chercheurs et responsables administratifs ou hospitaliers.

Les résultats seront publiés dans les supports des services concernés. Il seront en ligne également sur www.enquetecoi.net.

La formation émet un **avis d'opportunité favorable** à cette enquête.

3. FICHE DE PRÉSENTATION

3.1 Services producteurs

Les services producteurs de l'enquête Changements Organisationnels et Informatisation – extension dans la fonction publique d'État – volet employeur (dite COI-FP) sont la DGAFP et le CEE.

Les services producteurs de l'enquête Changements Organisationnels et Informatisation – extension dans les hôpitaux – volet employeur (dite COI-H) sont la DREES et le CEE.

Responsable DGAFP : Christine Gonzalez-Demichel, bureau des Statistiques, des Études et de l'Évaluation

Responsable DREES : François Guillaumat-Tailliet, bureau des Professions de Santé

Responsable CEE : Danièle Guillemot, unité de recherche travailleurs et organisation

Des conventions de collaboration ont été signées d'une part entre la DGAFP et le CEE, d'autre part entre la DREES et le CEE relativement à la maîtrise d'ouvrage de chacune des enquêtes (COI-FP et COI-H). En particulier, le CEE est chargé de l'élaboration des questionnaires des deux enquêtes, et de la coordination de l'ensemble du dispositif. Par ailleurs, la DGAFP et la DREES ont lancé un appel d'offre commun pour sélectionner un prestataire pour la réalisation parallèle des deux enquêtes et de leurs tests.

Pour mémoire, rappelons que la DGAFP et la DREES se sont associées au CEE, à la DARES et à l'INSEE pour la réalisation du volet « salariés » de l'enquête C.O.I, qui intègre dans une même enquête un échantillon principal de salariés d'entreprises des secteurs marchands, et des échantillons de salariés de la fonction publique d'État et des hôpitaux.

3.2 Intitulé de l'enquête

Changements Organisationnels et Informatisation dans la fonction publique d'État – volet employeur (dite COI-FP)

Changements Organisationnels et Informatisation dans les hôpitaux – volet employeur (dite COI-H)

3.3 Objectifs généraux de l'enquête

L'enquête C.O.I. est un dispositif d'enquêtes couplées employeurs / salariés sur les changements organisationnels et l'informatisation. Le volet « employeurs » de l'enquête cherche à cerner les évolutions de l'organisation, tant sur le plan des relations externes (relations clients-fournisseurs, externalisation, partenariats, contractualisation), que de l'organisation interne, et la manière dont les outils de gestion et les outils informatiques sont

mobilisés dans les différentes fonctions de l'organisation (production ou « cœur de métier », relations clients ou usagers, ressources humaines, finances...). Le volet « salariés » apporte une information complémentaire au volet « employeurs » sur les caractéristiques organisationnelles des postes de travail et sur les usages des TIC. Cette enquête permet en outre d'évaluer les effets des changements dans l'organisation et l'outillage informatique des unités employeuses sur l'organisation du travail, les compétences, la formation, les conditions de travail, le bien-être ressenti, etc. Sa mise en relation avec d'autres sources permet d'étudier les caractéristiques de la main-d'œuvre associées aux nouvelles formes d'organisation et aux nouveaux outils informatiques, et dans le cas des entreprises marchandes, des éléments sur l'impact des changements sur les performances productives.

L'extension de l'enquête, réalisée initialement dans les secteurs marchands, à la fonction publique d'État et aux hôpitaux, permet d'observer les changements organisationnels et l'informatisation dans ces secteurs qui connaissent des bouleversements intenses (les termes génériques de « réforme de l'État » et de « réforme hospitalière » sont souvent utilisés), et leurs conséquences sur les salariés de ces secteurs, dans le cadre de relations d'emploi spécifiques. C'est la première fois qu'une enquête statistique est menée dans ces secteurs sur ces thématiques.

3.4 Origine de la demande (règlement communautaire, demande ministérielle, ...) et utilisateurs potentiels des résultats

Ces enquêtes sont les extensions du dispositif C.O.I. réalisé dans le secteur marchand en 2006, en collaboration par le CEE, la DARES et l'INSEE. Celui-ci s'inscrit dans la lignée d'une enquête réalisée la première fois en 1997 dans l'industrie. Plus généralement, le dispositif C.O.I. s'inscrit dans le système d'observation des sources de la productivité et de la compétitivité développé par le service statistique du ministère de l'industrie (enquête « changement organisationnel de 1993 », enquête COI de 1997, enquêtes sur les TIC de 1999 et 2002) et dans le système d'observation des changements du travail développé par celui du ministère du travail (enquêtes TOTTO de 1987 et 1993, enquêtes Conditions de Travail, 1991 et 1998, enquête COI de 1997). Depuis 1997, le Centre d'Études de l'Emploi joue un rôle pivot dans la conception de la source et dans la coordination de sa réalisation.

Les transformations en cours sur le plan de l'organisation (nouveaux outils managériaux, loif, décentralisation, relations à l'utilisateur et au patient, tarification à l'activité, nouvelle gouvernance...) et des outils informatiques utilisés (introduction de progiciels de gestion, e-administration, dossier patient informatisé...) conduisent la DGAFP et la DREES à vouloir observer l'ampleur et les effets de ces changements au moyen d'une observation statistique, en mettant en relation les points de vue des employeurs qui mènent ces changements et celui des agents qui les mettent en œuvre « sur le terrain ».

Concernant la fonction publique de l'État et le secteur hospitalier, les changements du travail peuvent être observés à partir du dispositif de la DARES (enquêtes TOTTO et conditions de travail), mais sur un échantillon réduit de salariés. La DREES a également réalisé une enquête sur les conditions de travail auprès de 5 000 actifs des établissements de santé en 2003, inspirée des enquêtes de la DARES (Conditions de Travail, SUMER...) mais aussi de

COI 1997. La Drees dispose aussi d'un système d'observation de l'activité des établissements hospitaliers (enquêtes SAE). En revanche, c'est la première fois qu'une enquête couplée sera réalisée dans ces secteurs, et que l'organisation et les outils informatiques seront observés dans les unités employées de la fonction publique d'État et dans les établissements hospitaliers.

L'enquête COI intéresse un vivier important d'utilisateurs directs au sein de l'administration et de l'univers académique (sociologues, économistes, gestionnaires statisticiens, ergonomes). Une partie de ces utilisateurs potentiels ont participé à l'exploitation du dispositif d'enquêtes précédent réalisé en 1997 (voir www.enquetecoi.net). Nombre d'entre eux ont participé à l'élaboration des questionnaires de cette édition, dans le cadre des comités de pilotage et de concertation, ou des diverses consultations. Dispositif d'enquêtes qui présente l'avantage d'aborder les enjeux de la société de l'information avec le double point de vue des employeurs et des salariés, cette source devrait intéresser tout particulièrement les partenaires sociaux, qui ont été associés à l'élaboration du dispositif d'ensemble, et consultés plus spécifiquement sur ces extensions. Les concepteurs souhaitent également les associer en aval dans l'utilisation et la diffusion des résultats.

3.5 Principaux thèmes abordés

Pour mémoire, le volet « salariés » a été présenté lors de la formation « ménages » du comité du label, le 23 mars 2006. Les thèmes de l'enquête auprès des salariés ont donc été présentés à cette occasion.

- Le questionnaire « employeurs » COI-FP aborde les thèmes suivants :
 - **Missions et organisation de la direction** : *missions et fonctions support, relations avec l'extérieur, échelon géographique des activités, principaux objectifs d'amélioration et moyens mis en œuvre, impact de changements légaux et de l'environnement sur l'activité de la direction, évolution des métiers et de l'organigramme ;*
 - **Partenariats, modernisation, contrats** : *évolution des contours de l'activité, partenariats, tableaux de bord et indicateurs d'activité, contrats, expérimentations ;*
 - **L'informatique et les systèmes d'information** : *outils informatiques utilisés, informatisation des principales fonctions ;*
 - **Relations de la direction avec les usagers** : *situations ayant pu modifier ces relations, dispositifs mis en place dans les relations avec les usagers ;*

- **Achats, production du service et ressources humaines** : *dispositifs de la relation fournisseurs ; certifications et méthodes de gestion de la production ; rôle de la hiérarchie, des agents, d'intervenants extérieurs, outils de gestion des ressources humaines, difficultés d'adaptation des salariés, difficultés de recrutement, primes ;*
 - **Bilan sur les changements** : *accompagnement et difficultés de changements importants : la LOLF, un autre changement.*
- Le questionnaire « employeurs » COI-H aborde les thèmes suivants :
 - **Situation et stratégie de l'établissement** : *principaux objectifs, importance des moyens, impact d'événements et de l'environnement sur l'activité de l'établissement ;*
 - **Réorganisations, partenariats, contrats** : *évolution des structures de l'établissement, partenariats développés, mode de gestion des principales fonctions de l'établissement, type de contrats signés ;*
 - **L'informatique et les systèmes d'information** : *outils informatiques utilisés, informatisation des principales fonctions, sécurités informatiques ;*
 - **Relations de l'établissement avec les patients et les familles** : *situations ayant pu modifier ces relations, dispositifs mis en place dans les relations avec les patients ;*
 - **Activité médicale et logistique** : *certification ; outils informatiques ou dispositifs utilisés dans la logistique, les activités médicales, les activités de recherche ;*
 - **Ressources humaines** : *rôle de la hiérarchie, des salariés, d'intervenants extérieurs, outils de gestion des ressources humaines, difficultés de recrutement ;*
 - **Bilan sur les changements** : *accompagnement et difficultés de mise en œuvre de changements importants : la nouvelle gouvernance, la tarification à l'activité.*

3.6 Place dans le dispositif statistique existant sur le même sujet ; apport à la connaissance du domaine par rapport à d'autres sources (enquêtes ou fichiers administratifs)

Cette enquête va élargir le champ des informations issues de l'enquête COI 2006, elle-même élargissant et actualisant celles issues de l'enquête COI de 1997. Dans la fonction publique d'État, comme dans le secteur hospitalier, le dispositif est nouveau.

Dans les secteurs marchands, le volet « employeurs » se situe aussi dans la lignée d'enquêtes thématiques auprès des entreprises : les enquêtes sur les TIC (SESSI et INSEE : 1999 et 2002), sur l'innovation (SESSI : 1991, 1993, 1997, 2001, 2005) et l'organisation des entreprises (enquête « changements organisationnels » 1993, enquête sur les relations entre entreprises-ERIE 2003, enquête immatériel 2005). Cependant, l'enquête COI développe une approche originale en termes de changements, en associant changements organisationnels et informatisation. Surtout, avec les enquêtes COI-FP et COI-H, c'est donc la première fois que de telles approches débordent les frontières des secteurs marchands.

Couplé avec le volet « salariés », l'enquête COI se rapproche d'autres enquêtes couplées, comme l'enquête REPONSE (DARES : 1992, 1998 et 2005). Les thèmes sont cependant différents : le thème des relations professionnelles n'est pas central dans COI, qui développe davantage les questions sur le travail et les relations de travail, avec les collègues, la hiérarchie, et l'extérieur un ensemble. Rappelons que l'enquête REPONSE ne couvre pas non plus le champ du public.

Quel que soit le volet de l'enquête concerné, C.O.I. ne pose aucune question quantitative dont la réponse peut être obtenue par appariement avec d'autres sources ou des fichiers administratifs (DADS, DMMO, FGE, SAE etc.). **Pour plus de détails sur les sources externes complémentaires, on se reportera à l'annexe 4.**

3.7 Unités enquêtées (entreprises, établissements, ménages, particuliers, ...), champ de l'enquête et nombre d'unités enquêtées

L'enquête COI-FP interroge un échantillon d'environ 400 unités, et l'enquête COI-H un échantillon d'environ 800 établissements hospitaliers, dont 400 couplés avec l'échantillon « salariés ». 4000 salariés travaillant dans ces unités ont déjà été interrogés.

Pour la Fonction Publique d'État, les unités employeuses correspondent à des services ordonnateurs des différents ministères, à l'exclusion du ministère de la

Défense et de l'enseignement primaire. Il s'agit de directions d'administration centrale ou déconcentrée, services déconcentrés, académies ou établissements scolaires dont les effectifs non enseignants rémunérés sur le budget de l'État dépassent 20 salariés.

Pour le secteur hospitalier, on distingue le secteur public et le secteur privé. Dans le public des Centres Hospitaliers, Centres Hospitaliers Régionaux ou Centres Hospitaliers Universitaires sont interrogés. Sont exclus du champ : les centres hospitaliers spécialisés en psychiatrie, les hôpitaux locaux et autres établissements publics. Dans le privé, l'enquête interroge des établissements de soins de courte durée et des centres de lutte contre le cancer. Sont exclus du champ : les établissements de soins contre les maladies mentales, les établissements de soins de suite et de réadaptation, les établissements de soins de longue durée, et autres établissements privés.

3.8 Période de collecte (même approximative) et service réalisant la collecte

La collecte sera réalisée par un prestataire pour le compte de la DGAFP et de la DREES, de mi-mai à mi-juillet 2007.

3.9 Impact sur l'unité enquêtée et temps de réponse maximum au questionnaire

Les enquêtes seront réalisées par courrier, à partir d'un questionnaire de 11 pages, aussi bien pour la Fonction Publique de l'État que pour le secteur hospitalier. La durée moyenne de remplissage évalué par le test est de respectivement 70 minutes et 75 minutes (voir point 9 et annexe 3).

3.10 Comités de concertation

Le dispositif C.O.I. dans sa globalité a été élaboré dans une large concertation. Deux groupes de pilotage et de concertation ont été constitués pour concevoir les questionnaires « entreprises » et « salariés ». Ils ont réuni des statisticiens issus de l'administration économique et sociale, des représentants des partenaires sociaux, des chercheurs de différentes disciplines (économistes, sociologues, gestionnaires et ergonomes) rattachés au CNRS, à des laboratoires universitaires et à des entreprises.

Afin d'adapter le questionnaire à la fonction publique d'État (COI-FP) et au secteur hospitalier (COI-H), une phase préalable d'enquêtes qualitatives auprès de responsables, tant organisationnels qu'informatiques, de directions centrales et déconcentrées de la fonction publique d'État et d'hôpitaux et cliniques des secteurs publics, privés et associatifs a été menée par le CEE.

Un comité de suivi spécifique coordonné par le CEE et regroupant la DREES, la DGAFP et des chercheurs (sociologues et économistes) a suivi la conception des questionnaires « employeurs » dans la fonction publique et le secteur hospitalier.

Enfin, ces questionnaires ont fait de plus l'objet d'une large concertation dans chacune des sphères :

- pour la fonction publique d'État, un comité de concertation réunissant statisticiens, chercheurs et responsables administratifs des secteurs concernés ;

- pour le secteur hospitalier, un comité de concertation réunissant des experts du ministère, des chercheurs, et des représentants des fédérations hospitalières (public, privé, privé non lucratif)

3.11 Diffusion des résultats

Les premiers résultats seront publiés dans les supports des organismes concernés. Des exploitations secondaires seront coordonnées au sein d'un groupe de travail. Des séminaires ou conférences pour diffuser les résultats des études secondaires auprès d'un public large seront organisés. Tout le long de cette activité de diffusion des résultats, il est prévu d'alimenter le site www.enquetecoi.net. Enfin, des publications académiques devront pouvoir s'appuyer sur les données de l'enquête.

4. OBJECTIFS DÉTAILLÉS DE L'ENQUÊTE ET TYPE DE RÉSULTATS DIFFUSÉS

L'objectif des enquêtes C.O.I. est d'identifier les changements structurels liés à l'adoption de nouveaux outils techniques et de nouvelles formes d'organisation du travail, marquant la vie des entreprises, établissements hospitaliers et administration d'État, entre 2003 et la période d'étude, au moyen d'une interrogation couplée des employeurs et des salariés des mêmes entreprises. La nature même de l'objet d'enquête et le dispositif d'enquête couplé autorise une large gamme d'études sur :

- l'organisation interne, les systèmes d'information des entreprises, administrations ou établissements hospitaliers, les relations interentreprises au sens large.
- l'organisation concrète du travail, les conditions de travail, les formations et compétences, les évaluations et rémunérations, la perception subjective du travail et l'implication des salariés.
- l'impact des réorganisations et de l'informatisation sur l'emploi, les caractéristiques de la main-d'œuvre, le niveau et le type de formation, les conditions de travail...
- des comparaisons dans les modes de gestion des changements et ses implications sur le travail, entre les différents secteurs et entre le privé et le public.

4.1 Les principaux objectifs de l'extension dans la fonction publique d'État et le secteur hospitalier

La fonction publique d'État et les établissements hospitaliers ont connu, à l'instar des entreprises du secteur marchand mais sans doute dans une période plus récente, des changements de grande ampleur tant sur le plan de leur organisation, que des outils informatiques utilisés.

Ces deux secteurs mettent en œuvre de nouveaux outils managériaux dans le domaine des ressources humaines, du pilotage des activités, des relations avec les usagers ou les patients, ou avec leurs fournisseurs. Dans la fonction publique de l'État, la décentralisation concerne de nouveaux secteurs, et la LOLF, qui entre progressivement en vigueur, impulse ou accélère ces changements. Le secteur hospitalier met progressivement en place la tarification à l'activité et s'organise en pôles, il connaît une montée en charge des procédures de certification, d'évaluation des pratiques, tandis que l'effet du passage aux 35 heures n'est pas complètement absorbé.

L'informatisation des administrations et des établissements hospitaliers est relativement ancienne, mais de nouvelles générations d'outils sont plus récemment implantées pour la gestion des ressources humaines ou pour la gestion des crédits ou encore celle des dossiers administratifs des patients. Mais surtout elle touche désormais la relation de l'administration à l'utilisateur, avec le développement de l'e-administration, l'informatisation des dossiers médicaux, ou encore la gestion des séjours hospitaliers.

L'extension de l'enquête dans la fonction publique d'État et le secteur hospitalier doit permettre l'appréciation conjointe de ces changements, du point de vue des agents et du point de vue des employeurs que sont les ministères, directions ou services de l'État, ou les établissements hospitaliers. Elle a aussi pour objectif d'en analyser les implications sur le travail. Son insertion dans le dispositif C.O.I. permettra d'établir des comparaisons, public-privé et entre secteurs d'activité, sur les réorganisations et la modernisation, leur mode de gestion, leur implication sur l'emploi et le travail, etc.

4.2 L'élaboration des questionnaires « employeurs » du dispositif C.O.I dans la fonction publique d'État (FPE) et le secteur hospitalier

Les questionnaires « employeurs » dans les deux secteurs ont été élaborés à partir de trois matériaux principaux : le questionnaire destiné aux entreprises marchandes, des pré-enquêtes et une recherche bibliographique. Ces matériaux ont alimenté la réflexion du comité de suivi de ces enquêtes, qui s'est réuni une dizaine de fois entre octobre 2005 et juillet 2006, et dont les travaux se sont poursuivis dans le cadre de réunions ad hoc jusqu'en février 2007 pour finaliser les questionnaires de test. Le Comité de suivi et les diverses réunions autour de la conception des questionnaires ont réuni, outre les responsables de l'enquête à la DGAFP et à la DREES, des spécialistes de ces administrations, des experts de la DHOS, et des chercheurs du CEE, du LATTIS, et du CNAM.

Le questionnaire « entreprises » destinés aux entreprises des secteurs marchands a été finalisé dès l'automne 2005, donc avant le début du travail de conception des questionnaires « FPE » et « hôpitaux ». Un objectif majeur des extensions étant de comparer les secteurs, ce premier questionnaire a fortement inspiré les deux autres. L'objectif était en particulier de conserver des questions identiques concernant la liste des outils de gestion et des outils informatiques mobilisés ou non par l'unité employeuse. Plus généralement, la structure globale des questionnements reprend celle dessinée pour l'enquête auprès des entreprises. Ainsi, les questionnaires partent d'éléments sur le contexte et sur l'organisation structurelle des unités, puis interrogent sur le système d'information, sur les outils mobilisés dans les principales fonctions (relations usagers, production, RH...), et enfin établit un bilan des changements à partir de l'identification d'un changement principal. Par ailleurs, l'approche dynamique s'appuyant sur une observation à deux dates (2003 et le moment de l'enquête¹) est conservée. Cependant, le questionnaire destiné aux entreprises marchandes ne pouvait pas être repris tel quel dans la FPE et les établissements hospitaliers, dans le cadre d'une démarche totalement nouvelle, et donc nécessairement exploratoire. En particulier, les questions contextuelles (sur le marché, la stratégie, les contraintes ou chocs...) n'étaient pas toujours bien adaptées, non plus que l'identification des différentes fonctions de l'entreprise, les restructurations, ou la caractérisation des relations fournisseurs-clients. Symétriquement, il manquait certaines questions permettant d'identifier l'unité employeuse de l'administration, ses missions, les modifications de ses contours ; les différentes fonctions des hôpitaux ; l'insertion des uns et des autres dans des relations de dépendance ou des

¹ La collecte de l'enquête « entreprises » ayant eu lieu fin 2005-début 2006, l'évolution est mesurée sur 3 ans ; dans le cas de COI-FP et COI-H, la date initiale (2003) a été conservée, bien que le questionnaire sera soumis mi-2007. Ce choix tient à l'examen de la mise en place de changements importants : certains que nous avons voulu écarter étaient antérieurs à 2003 (la RTT) ; d'autres, dont nous souhaitons suivre les différentes dimensions, ayant commencé à se manifester dans les unités employeuses après cette date (tarification à l'activité, nouvelle gouvernance des hôpitaux, LOLF...)

réseaux de partenariat ; les contraintes ou chocs spécifiques permettant de mieux comprendre certains choix...

Afin de mieux identifier les caractéristiques des changements organisationnels et de l'informatisation dans la FPE et dans les hôpitaux, deux pré-enquêtes ont été réalisées par le CEE dans ces secteurs, à l'instar de ce qui avait été fait pour alimenter la réflexion sur le questionnaire dans le secteur marchand. Ces entretiens, réalisés auprès de directeurs et secrétaires généraux d'administration centrale et déconcentrée et d'hôpitaux, de responsables informatiques et de chargés de mission, ont permis de repérer les principaux changements, et les outils de gestion et outils informatiques utilisés. Ils ont fait l'objet de rapport de recherche remis par le CEE respectivement à la DGAFP et à la DREES, et ont été discutés dans le cadre de réunions de concertation.

Dans la FPE, ces entretiens ont en outre contribué à identifier les unités employeuses, équivalentes, en quelque sorte, aux entreprises des secteurs marchands (voir point 5.1 : unités enquêtées dans la FPE).

Enfin, des recherches bibliographiques préalables ou complémentaires aux pré-enquêtes ont été réalisées pour situer ces dernières dans une compréhension plus large des réformes de l'État et de l'hôpital, et pour préciser un certain nombre d'informations sur les divers outils informatiques ou de management.

4.3 Les principales thématiques des questionnaires

On l'a vu, la structure générale des deux questionnaires est inspirée de celle retenue pour le questionnaire auprès des entreprises du secteur marchand. Une première partie (A & B) situe l'unité employeuse dans son contexte, en précise les missions ou fonctions, l'organisation, ainsi que les réorganisations connues depuis 2003. Une deuxième partie est consacrée aux outils informatiques (C) ; puis viennent les évolutions dans les outils de gestion et les outils informatiques concernant les relations avec les usagers (D), les achats, les activités de cœur de métier et la logistique (E), et les ressources humaines (E ou F). Enfin, la dernière partie analyse les moyens d'accompagnement des principaux changements et en réalise un bilan (F ou G).

- Le questionnaire dans la FPE

Partie A : missions et organisation. Les premières questions s'attachent à définir les contours des missions et fonctions des unités interrogées. En effet, les directions d'administration centrale ou déconcentrées ont un contour et des missions très différentes les unes des autres : identifier les différentes caractéristiques des unités, les décrire et les classer dans des catégories ou nomenclatures définies a priori est un exercice courant dans une enquête statistique. Les entreprises sont habituellement décrites selon leur secteur d'activité et leur taille (effectif, chiffre d'affaires) ; pour l'enquête dans la FPE, les unités sont initialement identifiées par leur appartenance ministérielle, leur caractère de direction centrale ou déconcentrée, et leur effectif. Mais ce n'est pas suffisant pour comprendre le choix des outils adoptés. A l'instar du questionnaire « entreprises » nous avons également cherché à les caractériser selon leurs principales fonctions. Les échanges dans le cadre du comité de suivi, nourris par les entretiens, ont permis d'identifier des fonctions, ou plutôt

des missions, régaliennes ou non mais plus spécifiques à l'administration, comme « la production de décrets, lois et règlements », ou « les services d'éducation, de justice ou de sécurité », ou encore « le contrôle et la vérification ». Nous en avons établi la liste, qui sert à décrire les contours des unités et permet aussi d'organiser les questions sur les outils de gestions et les outils informatiques. On y distingue ce qui relève des missions centrales de l'État (question 1) et les fonctions supports (question 2) telles que les ressources humaines ou l'informatique, que l'on retrouve dans les entreprises privées comme dans les administrations, et qui sont parfois la mission principale d'une direction.

Cette description des fonctions de la direction est complétée par une question sur les relations importantes de celle-ci avec l'extérieur, en termes de type de public (particuliers, entreprises, collectivités locales...) et d'inscription dans la chaîne administrative (autres administrations, organismes européens...) (question 3), y compris dans sa dimension géographique (activités au niveau... européen, national, régional, local... question 4).

Pour comprendre les changements et analyser les facteurs associés à ceux-ci, s'il est nécessaire de disposer d'informations qui caractérisent l'unité observée, il est aussi intéressant d'y associer une approche plus subjective des principaux objectifs et contraintes de cette unité, qui peuvent être corrélés avec les évolutions de ses structures, de sa gestion et des outils utilisés. Certains de ces objectifs, moyens et contraintes peuvent être communs avec ceux décrits dans le questionnaire auprès des entreprises, d'autres, plus spécifiques, ont été ajoutés en fonction de ce qui ressortait des recherches bibliographiques et des entretiens (questions 6, 7 et 8).

La thématique centrale de l'enquête étant le changement d'organisation, il était important de mesurer directement certains changements dans la structure des directions. Les changements des structures internes sont captés, tant dans le questionnaire « entreprises » que « fonction publique » par les évolutions du nombre de niveaux hiérarchiques (question 5), la refonte de l'organigramme et l'évolution des métiers (question 9).

Partie B : partenariats, modernisation et réforme administrative. Les questions 10, 11 et 12 sur le transfert d'activité, la sous-traitance et les partenariats public-privé interrogent les transformations dans les contours des unités et, en miroir, les relations nouées avec l'extérieur. Celles-ci peuvent expliquer certains des changements dans les missions et fonctions de l'unité observée.

En lien avec d'un côté la montée des exigences de transparence et de meilleure information des décideurs, et de l'autre les transformations des systèmes d'information, le reporting apparaît être une activité en forte croissance tant dans les entreprises privées que dans la fonction publique. La question a cependant été adaptée aux particularités du public, en distinguant notamment les indicateurs LOLF, et, pour alimenter la thématique de la transparence, en posant la question de leur publication (questions 13 et 14).

Les entretiens de la pré-enquête ont permis de prendre conscience de l'importance de la contractualisation et des expérimentations dans le processus de changement, les unités expérimentales apparaissent à l'avant-garde des nouveaux modes d'organisation et des nouveaux outils (questions 15 et 16).

Partie C : informatique et système d'information. La pré-enquête a confirmé que la modernisation des administrations de l'État s'appuie sur des outils informatiques, au cœur desquels on trouve des progiciels de gestion intégrés ou des modules de ces progiciels, le plus souvent développés par des sociétés de service informatique (souvent des grands noms) avec l'appui d'informaticiens du secteur public. Néanmoins, les applications développées en internes, parfois localement, existent toujours et représentent d'ailleurs un recours lors de retards ou d'échecs de grands chantiers informatiques. Le questionnement

développé pour l'enquête « entreprises » partait d'observations semblables, à ceci près qu'une plus grande diversité de stratégies informatiques existe, et que de nouveaux outils alternatifs aux PGI, ou se greffant dessus, semblent se développer (outils d'interfaçage de bases de données et d'application, outils d'optimisation...). Nous avons choisi de conserver ces questions, choix dont la pertinence a été confirmée par les spécialistes consultés.

Partie D : relations avec les usagers. Dans les entreprises, la modernisation a d'abord touché les fonctions « cœur de métiers ». Aujourd'hui, les efforts semblent porter davantage sur d'autres fonctions, comme les achats, la relation client, la logistique ou le système d'information lui-même. Au sein des directions centrales et déconcentrées de l'État, les nouveaux modes de gestion et l'informatisation pénètrent aussi diversement les fonctions et missions. En particulier, les relations avec les usagers se transforment, parfois sous la pression de la demande ou des transformations des besoins de ceux-ci (question 23), et en lien avec la pénétration de l'e-administration, et la mise en place de nouvelles normes de qualité (normes ISO, charte Marianne...).

La **partie E : achats, production du service et ressources humaines**, s'intéresse à l'outillage des achats publics, et de la « production », avec des outils également développés dans le privé comme la certification ISO, la gestion automatique des processus, ou les flux tendus. Nous avons également repris la partie sur l'outillage de la gestion des ressources humaines (GRH) développée dans le questionnaire « entreprises », en particulier une question sur l'organisation du travail, en terme d'autonomie et de prescription, pour des procédures existant *a priori* dans toutes les organisations ou presque. Il est demandé qui, entre la hiérarchie, les agents, un spécialiste ou les clients, définit les modes opératoires, détermine les horaires, répartit le travail, etc. Nous avons conservé la question, en l'adaptant (question 29), dans un objectif de comparaison public-privé, bien que - ou parce que- ces questions d'organisation du travail semblent mal connues, et semblent être mal identifiées par les responsables eux-mêmes. Certains outils de GRH spécifiques à la fonction publique ont été ajoutés, relatifs à la question de la gestion des carrières et de la mobilité (question 30), aux entretiens d'évaluation (question 31), aux primes (question 35).

Partie F : bilan des changements. La LOLF occupe une grande place, bien sûr, dans les préoccupations des responsables de directions, surtout lorsqu'il s'agit de changements organisationnels. De plus, elle concerne toutes les administrations de l'État. Néanmoins, d'autres changements sont en cours, qui peuvent être, ou non, liés à la LOLF. La décentralisation, par exemple, provoque des bouleversements importants. Afin de capter aussi bien le processus de changements lié à la LOLF et les éventuelles difficultés de sa mise en œuvre, que des informations de même nature sur d'autres changements importants pour les unités enquêtées, nous avons proposé de dédoubler la question reprise de l'enquête « entreprises » sur le changement le plus important, en questionnant tout d'abord sur la LOLF (questions 36 à 38), puis sur le changement le plus important en dehors de la LOLF (questions 39 à 43). Certaines de ces questions sont reprises du questionnaire « entreprises », afin d'observer les similitudes et différences dans ce processus de changement, comme le projet informatique associé au changement organisationnel et la consultation des représentants du personnel (questions 36, 37 et 41, 42) De même, certaines difficultés peuvent être communes au public et au privé : objectifs insuffisamment définis, délais trop justes, problèmes techniques, conflits internes ou externes (questions 38 et 43). Néanmoins, quelques questions interrogent spécifiquement la mise en œuvre de la LOLF (question 38 bis), et d'autres portent sur des contradictions potentielles spécifiques à la fonction publique.

- Le questionnaire dans les hôpitaux

Partie A : Situation et stratégie. Le questionnaire s'ouvre sur des questions de choix stratégiques et de contraintes auxquels les établissements hospitaliers peuvent être confrontés. La stratégie suivie par les établissements devrait contribuer à expliquer les choix d'organisation et d'outils informatiques, en complément des caractéristiques connues par ailleurs comme les spécialités médicales ou le statut. Il s'agit ainsi de distinguer, au sein des établissements hospitaliers, des catégories qui pourront être associées à des types de management, à l'utilisation d'outils informatiques, et à une « modernisation » plus ou moins poussée. Pour les entreprises, par exemple, privilégier la qualité relativement aux prix peut expliquer l'adoption de normes et labels plutôt que d'outils de standardisation de la production. Mais les obligations de service public dans le domaine de la santé ne laissent guère de marges de manœuvre dans ces domaines. Notons que ce sont des considérations de cette nature qui ont conduit à ne pas poser de telles questions dans le questionnaire « fonction publique » : les administrations ont des missions et non une stratégie autonome par rapport à celle de l'État. Cependant, les entretiens avec des directeurs d'hôpitaux ont montré que sur certains aspects, les hôpitaux pouvaient, et même devaient réaliser des choix stratégiques. Nous avons donc adapté l'approche du questionnaire « entreprises » aux orientations stratégiques des établissements hospitaliers.

La deuxième question porte, à l'instar également du questionnaire « entreprises », sur les moyens associés aux stratégies. Contrairement à la question précédente, les items retenus sont, en partie, les mêmes que ceux du questionnaire « entreprises » : modernisation technologique, développement des compétences, standardisation.

Les établissements hospitaliers sont tous soumis à un certain nombre de contraintes contextuelles de type réglementaire, environnemental, technologique ou socio-démographique, qui les affectent plus ou moins, en fonction de leur statut, de leur taille, leur implantation, leur histoire... (questions 3 et 4). Associées à la stratégie des établissements, elles sont susceptibles d'expliquer les choix concernant l'organisation et le système d'information.

Partie B : Réorganisation, partenariat, contrat. Nous avons, comme dans les autres questionnaires employeurs du dispositif C.O.I., cherché à établir les différentes fonctions présentes dans les établissements hospitaliers. Ceux-ci sont initialement identifiés par leur statut (privé, public ou associatif, CHU...), leurs spécialités médicales, et leur effectif. Mais ils se distinguent aussi entre eux quant à la manière dont ils assurent un certain nombre de fonctions, qu'ils peuvent externaliser ou, au contraire, assurer en interne, et pour lesquels ils peuvent utiliser des modalités de gestion et des outils informatiques différents. On retrouve certaines fonctions support telles que les achats, les ressources humaines, le système d'information ou les finances. Mais nous avons identifié des fonctions plus spécifiques aux établissements hospitaliers, comme les fonctions « restauration, linge, déchets », ou « les activités médico-techniques et techniques (radiologie, réparation, sécurité des bâtiments, etc.) », ou encore « la stérilisation ». Notons que le cœur de l'activité hospitalière, les fonctions médicales et de soin, n'entrent pas dans la liste que nous avons établie, car elles sont par nature assurées en interne par tous les établissements. Les spécialités médicales sont différentes d'un hôpital à un autre, mais nous disposons déjà de ces informations dans la base de sondage. Cette description des fonctions de l'établissement est complétée par des questions sur les restructurations que celui-ci a pu connaître depuis 2003 (question 5), ainsi que les partenariats qu'il a pu nouer (question 6). La thématique centrale de l'enquête étant le changement d'organisation, il était en effet important de mesurer les causes directes des

transformations des établissements. Des questions provenant de l'enquête « entreprises » sur les fusions-acquisitions, les transferts ou suppressions d'activités sont complétées des questions spécifiques portant sur la création de nouveaux services ou spécialités et le développement d'activités transversales. Les changements des structures internes seront captés, tant dans le questionnaire « entreprises » que « hôpitaux » par la refonte de l'organigramme (question 33 – partie Bilan sur les changements) et, par les évolutions du nombre de niveaux hiérarchiques, question 28 – Partie organisation du travail et ressources humaines).

Des questions sur la contractualisation avec les autorités de tutelle (question 8) et la qualité de site pilote (question 10) dans le cadre des réformes hospitalières ont été introduites, en s'inspirant de l'enquête dans la fonction publique. Enfin, le reporting apparaît être une activité en forte croissance dans tous les types d'organisation (question 9).

Partie C : Informatique et système d'information. Les entretiens ont confirmé que la modernisation des hôpitaux s'appuie sur des outils informatiques, au cœur desquels on trouve des bases de données partagées et des progiciels de gestion intégrés ou des modules de ces progiciels, le plus souvent développés par des sociétés de service informatique avec l'appui d'informaticiens hospitaliers. Des outils plus « pointus » permettent de repérer les organisations les plus avancées (outils de travail collaboratif, d'interfaçage des bases de données et d'applications...). Le questionnement développé pour l'enquête « entreprises » partait d'observations semblables, nous avons donc choisi de conserver ces questions (questions 12 à 15, 17 et 18). Cependant, certains outils importants utilisés spécifiquement dans les hôpitaux ont été ajoutés à la liste (outils de gestion des rendez-vous, interfaçage GAM-PMSI, outils d'échange d'images...questions 15 et 17), ainsi que des éléments sur la sécurité informatique (question 19), sujet a priori particulièrement sensible s'agissant d'informatique médicale.

Partie D : Relations avec les patients et leur famille. Les directeurs d'hôpitaux interrogés semblent approcher la nécessité de mieux prendre en compte les relations avec les patients et leur famille certes comme un objectif (réduction des délais de prise en charge, par exemple) mais surtout comme une contrainte, liée à l'évolution de la société française obligeant, au bon sens du terme, les hôpitaux à évoluer. Un bloc de questions (question 20) envisage différentes évolutions externes liées aux relations avec les usagers de l'hôpital pouvant avoir un impact sur son organisation, comme l'isolement ou l'appauvrissement de certains patients, les incivilités ou encore l'intervention d'associations de malades². Les thèmes de la « judiciarisation » et de la maltraitance ont également été retenus dans ce bloc de questions.

Les questions sur les outils de gestion de la relation avec les usagers se partagent entre des dispositifs d'accompagnement (permanence d'accès aux soins, interprétariat, information, prévention, suivi des malades après leur sortie – question 21) et des dispositifs de contrôle de la qualité de l'accueil, des labels, audits ou enquêtes (question 22) : on peut supposer que le nombre d'outils utilisés est, à taille donnée, un bon indicateur de l'attention portée à la relation avec les usagers.

Partie E : Activité médicale et logistique. Si on exclut l'informatique proprement médicale qui s'apparente à une technologie spécialisée, la logistique semble permettre l'automatisation la plus poussée. Dans le cas d'une activité souvent soumise au régime de l'urgence, l'automatisation peut en effet être un progrès très substantiel. Une liste d'outils de gestion des différents flux internes aux hôpitaux ou en interface avec des prestataires a ainsi

² Il est à noter que le questionnaire « fonction publique » a introduit, de la même manière, des questions contextuelles sur les relations avec les usagers susceptibles de « faire bouger » l'administration.

été dégagée (question 24). Par ailleurs, les pratiques de certification et les normes de qualité pénètrent fortement le monde hospitalier, à l'instar de celui des entreprises, poussant à l'homogénéisation des normes et méthodes de travail. Si la certification HAS (question 23) est une procédure spécifique aux hôpitaux, et obligatoire, d'autres outils peuvent être communs aux différents secteurs, comme les normes ISO, les audits, et méthodes formalisées d'analyse (question 26).

Partie F : gestion des ressources humaines. Une question importante de l'enquête auprès des entreprises, reprise aussi par le questionnaire « fonction publique », informe sur l'organisation du travail, en termes d'autonomie et de prescription, pour des procédures existant *a priori* dans toutes les organisations ou presque (question 29). Il est demandé qui, entre la hiérarchie, les agents, un spécialiste ou les clients, définit les modes opératoires, détermine les horaires, répartit le travail, etc. Nous avons conservé cette question, en l'adaptant légèrement : les usagers ou clients sont enlevés de la liste des prescripteurs possibles de l'organisation du travail, et les médecins ajoutés.

Qu'il soit public ou privé, le secteur hospitalier se distingue par son marché du travail marqué par une pénurie de personnel. Nous avons insisté sur les difficultés de recrutement pour différents types de personnel (question 31) et retenu des outils GRH communs avec le questionnaire « fonction publique » (GPEEC, référentiels de compétences), plus quelques outils plus spécifiques aux hôpitaux (gestion du temps, prise en charge psychologique, remplacements – question 30).

Partie G : bilan des changements. Nous avons choisi de distinguer deux changements importants marquant le secteur hospitalier (nouvelle gouvernance et tarification à l'activité), et, pour le test, laissé ouverte une série de questions sur un autre changement important, au choix. Afin d'observer les similitudes et différences dans ces processus, nous avons retenu des questions communes aux deux autres questionnaires (questions 35, 38 et 42), l'existence de groupes de travail internes, ou le recours à des consultants (questions 32, 36, 39 et 43). De même, certaines difficultés peuvent être communes aux différents secteurs : objectifs insuffisamment définis, moyens insuffisants, problèmes techniques, conflits internes ou externes (questions 37, 40 et 44). Néanmoins, quelques questions interrogent spécifiquement la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance (questions 34 et 37), en précisant ses modalités d'application dans l'établissement, et d'autres portent sur des contradictions potentielles plus spécifiques aux hôpitaux mais aussi à la fonction publique d'État, comme les contradictions entre missions ou les difficultés de gestion du personnel (questions 40 et 44).

4.4 Les post-enquêtes envisagées

Des post-enquêtes auprès des employeurs de la fonction publique et des établissements de santé pourront être envisagées par la suite.

4.5 Le type de résultats diffusés

La diffusion de documents de type "4 pages" donnant les principaux résultats dans les supports des services concernés par l'enquête constituera la priorité.

Le comité d'exploitation du dispositif C.O.I., animé par le CEE en concertation avec l'ensemble des partenaires, sera chargé d'établir un programme détaillé de diffusion des

résultats de l'ensemble du dispositif couplé d'enquêtes. Ce programme comprendra outre la description des bases de données d'études, des exploitations secondaires (analyses sectorielles, post-enquêtes, analyses thématiques), des propositions pour l'organisation de la coopération entre les services et les organismes d'études ou de recherche. Un programme de valorisation des résultats au travers des publications, des séminaires et l'organisation d'une conférence sera mis en place. Enfin, le site de l'enquête pourrait être alimenté avec une mise à disposition de tris croisés.

5. UNITÉS ENQUÊTÉES ET CHAMP DE L'ENQUÊTE

La définition du champ de l'enquête, ainsi que des stratégies d'échantillonnage de l'ensemble du dispositif C.O.I. ont été étudiées dans le cadre d'un groupe méthodologique réuni à l'Insee. La dimension méthodologique de l'extension à la FPE et au secteur hospitalier a fait l'objet d'un groupe de travail complémentaire (voir annexes 1 et 2).

5.1 Les unités enquêtées dans la FPE

Pour plus de détails, voir l'annexe 1 sur l'échantillonnage de C.O.I. dans la fonction publique d'État.

L'identification d'unités pertinentes pour l'enquête, équivalentes en quelque sorte aux entreprises, ne va pas de soi. En effet, c'est la première fois qu'est envisagée une enquête de nature statistique qui prend l'employeur de la FPE comme unité de collecte et d'observation, non pas dans un sens seulement juridique, mais dans une recherche de cohérence avec l'objet de l'enquête. Nous avons ainsi recherché des unités qui répondent, au moins pour l'essentiel, aux trois critères suivants. Tout d'abord, il était nécessaire d'identifier des unités au sein desquelles les outils de gestion et informatiques sont mis en œuvre, avec si possible un certain degré d'autonomie. En revanche, la décision d'adopter les outils ou leur financement peuvent être réalisés à un niveau supérieur, comme cela peut être le cas pour les entreprises, lorsque les décisions sont prises et/ou financées au niveau du groupe. Par ailleurs, le (ou les) représentant(s) de l'entreprise qui répond au questionnaire doit être identifiable, et avoir la capacité -connaissance et autorité- de répondre en son nom. Enfin, l'enquête ne peut se faire que si ces unités sont clairement identifiées dans une base de sondage, et qu'elles répondent aux critères habituels de couverture du champ.

Sur ce dernier point, pour des raisons techniques, il était intéressant de réaliser l'échantillonnage à partir du niveau « ordonnateur », correspondant le plus souvent à une direction d'administration centrale ou déconcentrée : en effet, la « siretisation » du fichier de paie des fonctionnaires (FGE) par Connaissance Locale de l'Appareil Productif (CLAP) depuis la validation 2003 rend possible le tirage d'un échantillon de SIREN pour l'administration. Ainsi, un SIREN est attribué à toutes les unités qui ont le pouvoir d'ordonnancer des dépenses (en ordonnateur primaire ou par délégation). Pour l'échantillonnage du niveau « salariés », chaque individu est localisé dans l'unité du SIREN de son lieu de travail. Chaque individu du fichier de paie est aussi caractérisé par le service qui le paie, c'est à dire l'ordonnateur défini par le ministère, l'administration, et le département de l'administration.

Nous avons pu tester, au cours de la pré-enquête puis du test du questionnaire, la pertinence de cette unité, du point de vue de la possibilité d'identifier un (ou plusieurs) répondant pour celle-ci et de la capacité de ce dernier de répondre, et de la -relative- autonomie de l'unité dans la mise en œuvre des outils.

Ainsi, les directeurs ou secrétaires généraux³ de ces unités sont en mesure d'identifier les outils utilisés dans l'unité qu'ils dirigent, même si, pour certains outils informatiques, il est nécessaire d'avoir recours au responsable informatique de la direction (c'est aussi le cas dans

³ Leur titre peut cependant varier : pour le directeur, on parlera selon le cas de recteur, de TPG, ... Le titre de secrétaire général n'existe pas toujours même si de nombreux postes de secrétaires généraux ont été créés récemment, précisément en lien avec les réformes et notamment la LOLF. Leur rôle peut être aussi tenu par un directeur adjoint.

les entreprises). Surtout, même s'ils ne sont pas souvent à l'origine du choix des outils, ils sont en mesure de parler de leur mise en œuvre au sein de leur direction, des éventuelles difficultés de celle-ci, et des conséquences sur les missions et le travail des agents. Mais de plus, très généralement, ils développent aussi une analyse propre sur les raisons des choix, et la stratégie de changement. Plus précisément, les secrétaires généraux, lorsqu'ils existent, paraissent particulièrement bien placés pour répondre à ces questions. Il nous est donc apparu que le niveau « ordonnateur » pouvait être validé comme unité de réalisation de cette enquête statistique.

5.2 Le champ de l'enquête C.O.I. dans la fonction publique d'État

Le champ de l'enquête a été déterminé en fonction d'un certain nombre de contraintes :

- les objectifs fixés par le comité de pilotage de l'enquête COI-FP : retenir les emplois pour lesquels une comparaison avec le secteur privé est possible. Ainsi le comité de pilotage a décidé de retirer d'emblée du champ les enseignants, militaires et magistrats ; l'organisation du travail de ces métiers est trop spécifique et la taille de l'échantillon trop réduite pour qu'il soit possible de comparer ces cadres particuliers aux autres cadres de la FPE. En conséquence, les unités employeuses de ces agents ont été soit totalement écartées (cas du ministère de la défense), soit leur taille a été calculée hors ces personnels.

- Les unités de 10 salariés ou moins ont été écartées, comme dans le privé. Notons que 36 % des siren ont entre 10 et 20 salariés. Ceux-ci sont concentrés à l'Éducation nationale (non-enseignants des collèges et lycées) : ils ne représentent que 7 % des effectifs totaux, mais 22 % de ceux de l'Éducation nationale. Nous faisons l'hypothèse que les effets de la loif et de la décentralisation ont un impact important sur l'organisation de travail des agents non enseignants de ces établissements. Il est donc important de les conserver (préconisation du comité de pilotage).

- D'une manière générale, la nouveauté de ce type d'étude dans la FPE et l'utilisation d'une nouvelle base de sondage conduisent à restreindre le champ. Le bilan de la « sirementisation » des fichiers de paie 2003 réalisé par la division EFA de l'Insee à l'occasion de cette enquête, a permis de définir plus précisément les contours de la base.

Au total, le champ de l'enquête inclut les unités employeuses de 10 salariés et plus, au 31/12 2004 (c'est la dernière validation du fichier de paie des agents de l'État disponible au moment du tirage de l'échantillon en mai 2006) :

- en métropole,

- dont les salariés sont rémunérés sur le budget général ou les budgets annexes (les ministères) soit une fonction publique de l'État au sens strict qui ne prendra pas en compte les agents rémunérés par les établissements publics administratifs (EPA),

- hors enseignants, militaires et magistrats,

- hors personnels non enseignants des services de l'enseignement du premier degré (qui relèvent des collectivités locales).

5.3 Les unités enquêtées dans le secteur hospitalier

Pour plus de détails, voir l'annexe 2 sur l'échantillonnage de C.O.I. dans les hôpitaux

L'identification des unités enquêtées ne présente pas la même difficulté dans le secteur hospitalier. L'enquête s'adresse en effet aux entités juridiques du secteur hospitalier,

public et privé, situées en France métropolitaine, pour lesquelles la Drees dispose d'une base de sondage, et qui présentent bien les caractéristiques retenues plus haut, d'unité de mise en œuvre des outils et d'identification d'un répondant principal –le directeur ou le secrétaire général de l'hôpital- éventuellement assisté par des répondants secondaires. Notons cependant que s'agissant de l'Assistance Publique des Hôpitaux de Paris et des Hospices Civils de Lyon, entités juridiques de taille importante, il a été décidé de retenir le niveau « établissements ».

5.4 Le champ de l'enquête C.O.I. dans le secteur hospitalier

Seront interrogés les centres hospitaliers, les centres hospitaliers universitaires, les centres hospitaliers régionaux, les centres de lutte contre le cancer, et des établissements de soins de courte durée.

Sont donc exclus du champ les centres hospitaliers spécialisés en psychiatrie, les hôpitaux locaux et autres établissements publics, les établissements de soins contre les maladies mentales, les établissements de soins de suite et de réadaptation, de soins de longue durée et les autres établissements privés.

La limitation du champ en termes de catégories d'établissements permet une plus grande homogénéité des unités enquêtées, souhaitable compte tenu de la taille limitée de l'échantillon.

Au total, l'enquête sera réalisée auprès d'entités juridiques :

- du secteur hospitalier (851A),
- localisés en France métropolitaine,
- employant au moins 20 salariés non médicaux,
- qui, dans le secteur public, sont des CHR/CHU (Centre Hospitalier régional ou/et universitaire) ou des centres hospitaliers,
- qui, dans le privé sont des centres de lutte contre le cancer ou des établissements de soins de courte durée.

Le champ de l'enquête représente 1404 entités juridiques ou établissements dans le cas de l'APHP et des HCL, dans le fichier SAE (statistique annuelle des établissements) de validité 2003.

6. DESCRIPTION DES PLANS DE SONDAGE

Cette note concerne le plan de sondage relatif au volet « employeurs » de l'enquête. Un sondage à deux degrés a en effet été réalisé pour l'ensemble du dispositif.

6.1 Aspects généraux

L'enquête COI est composée de deux volets : d'une part, un questionnaire "employeurs" pour le secteur marchand, la fonction publique de l'État et les établissements hospitaliers a été ou sera adressé à un échantillon d'entreprises, d'établissements ou de directions, d'autre part un questionnaire « salariés » a été adressé à un échantillon de salariés appartenant aux entreprises, établissements ou directions du premier volet. Les entreprises ont été sélectionnées dans les fichiers d'entreprises des Enquêtes Annuelles d'Entreprises (EAE) pour le secteur marchand, dans le fichier de paie des agents de l'État pour la FPE et dans le fichier SAE (Statistiques Annuelles des Établissements de santé) de la DREES pour le secteur hospitalier. Après appariement avec le fichier des Déclarations Annuelles de Données Sociales (DADS), un petit nombre de salariés ont été sélectionnés de manière aléatoire au sein de chaque entreprise, établissement ou direction.

La préparation de l'enquête a démarré à l'automne 2004. La collecte « entreprises » du secteur marchand a été réalisée fin 2005-début 2006 (tirage de l'échantillon en septembre) ; la collecte "salariés" a été mise en œuvre du 15 septembre au 15 novembre 2006 (tirage de l'échantillon au printemps 2006) ; la collecte « employeurs » de la fonction publique et du secteur hospitalier aura lieu au cours du 1^{er} semestre 2007.

6.2 Échantillonnage du premier degré « employeurs » pour la fonction publique d'État

Pour plus de détails, voir l'annexe 1 sur l'échantillonnage de C.O.I. dans la fonction publique d'État.

Les conditions sont maintenant réunies pour qu'il soit possible de tirer un échantillon spécifique pour une enquête auprès des agents de l'État :

D'une part l'arrêté du 17 janvier 2006 portant création « d'un traitement automatisé d'informations individuelles issues des déclarations sociales des employeurs et des organismes chargés de l'emploi (DADS), complétées des fichiers de paie des agents de l'État permet la constitution d'une base de sondage des salariés notamment des agents de l'État pour les enquêtes statistiques de l'Insee et les services statistiques des ministères »,

D'autre part la « siretisation » du fichier de paie par CLAP depuis la validation 2003 rend possible le tirage d'un échantillon de SIREN pour l'administration,

Enfin, les tests réalisés par la division Exploitation des fichiers administratifs sur l'emploi et les revenus (EFA) de l'INSEE ont montré qu'il était possible, à partir du NIR des agents tirés dans le fichier de paie, de retrouver les noms et adresses des personnes sélectionnées dans les DADS État (cf. annexe). Cette première expérimentation a été confortée par le test sur le terrain réalisé en février 2006 par les enquêteurs qui n'ont pas rencontré de difficultés particulières pour joindre les agents de la fonction publique de l'État.

L'échantillon de l'enquête COI a été constitué dans des conditions comparables à celui du secteur privé ; tirage à deux degrés, entreprises/Siren pour le premier degré, salariés/agents

de l'État pour le second degré. Les deux degrés ont été tirés dans une base de sondage constituée à partir du fichier de paye des agents de l'État (FPE).

6.2.1 Stratification.

Le tirage de l'enquête auprès des entreprises privées est stratifiée en utilisant un croisement taille secteur. De manière analogue, on peut utiliser pour le premier degré d'échantillonnage de l'extension à la fonction publique d'État, la taille de l'unité ainsi que son ministère d'appartenance. Ces deux variables apparaissent assez explicatives du niveau d'équipement informatique et de l'organisation de l'unité considérée.

Par ailleurs, on procède pour la stratification à un regroupement des plus petits ministères, qui ont sans doute des comportements assez analogues dans leur organisation et ne pourraient constituer une strate en tant que tel.

6.2.2. Constitution de l'échantillon

400 Siren ont été échantillonnés. Tout comme le tirage des entreprises privées, ce premier degré consiste en un tirage stratifié dont les allocations sont proportionnelles au nombre de salariés dans chaque strate. Au sein de chaque strate on a ainsi réalisé un tirage systématique contrôlé par la taille de chaque employeur. La strate des employeurs de plus de 1 000 salariés est retenue dans l'échantillon exhaustivement.

Pour mémoire, rappelons qu'au sein de chaque unité de l'échantillon d'employeurs, cinq salariés ont été échantillonnés pour l'enquête auprès des salariés. Le premier degré de tirage ayant été réalisé de manière proportionnelle, le nombre de salariés échantillonnés est également dans chaque strate proportionnel au nombre de salariés qu'il représente, sauf dans le cas de la strate exhaustive, dans laquelle on considère que les salariés d'une même grosse administration se « ressemblent » (effets de grappe).

6.3 Échantillonnage « employeurs » et « salariés » pour le secteur hospitalier

Pour plus de détails, voir l'annexe 2 sur l'échantillonnage de C.O.I. dans les hôpitaux

Les plans d'échantillonnage des « employeurs » et des « salariés » du secteur hospitalier sont basés sur la même méthodologie que ceux définis pour le secteur marchand. On opère donc en un tirage en deux degrés. Le premier degré de tirage permet la sélection des employeurs selon un tirage stratifié, dont les allocations sont proportionnelles au nombre de salariés de la strate. Le second degré de tirage permet la sélection d'une moyenne de 5 salariés par employeurs tirées au premier degré.

Dans le secteur hospitalier public comme privé (comme c'est le cas dans le secteur marchand), les unités primaires tirées sont des entités juridiques. 407 entités juridiques seront tirées pour participer au couplage. Par ailleurs 405 autres hôpitaux (entités juridiques) ont été échantillonnés, mais ne participent pas au couplage.

6.3.1 Stratification

Trois variables de stratification ont été retenues dans le plan de sondage de l'enquête :

- la taille, définie comme la totalité des effectifs non médicaux en équivalent temps plein,
- la région, en distinguant l'Île de France de la province,
- le caractère public ou privé de l'unité.

Les tranches d'effectifs ont été définies en tenant compte de la spécificité de chaque secteur. On a ainsi défini dix strates.

6.3.2 Constitution de l'échantillon

Comme pour l'enquête « entreprise » du secteur privé, on va interroger un nombre d'établissements par strate proportionnellement au nombre de salariés non médicaux⁴ que chaque strate représente.

On ajoute une contrainte à ce principe. En effet, lors de l'étude des résultats, on cherchera notamment à confronter le secteur privé et le secteur public. Or le secteur privé représente nettement moins de salariés que le secteur public - environ 19% des salariés non médicaux du champ défini ci-dessus. Ainsi on sur-représente l'échantillon d'établissements afin qu'il représente 40% des 800 établissements interrogés.

Trois strates du public (les entités de plus de 1000 salariés, l'Ile de France entre 20 et 1000 salariés et la province entre 500 et 1000 salariés) et une du privé (entités de plus de 500 salariés) ont des allocations supérieures au nombre de leurs établissements, elles sont donc exhaustives.

⁴ Les effectifs médicaux ne sont pas pris en compte pour établir la taille des établissements car dans le secteur privé, les médecins sont en grande partie libéraux et ils sont plus souvent à temps partiel dans leur établissement d'exercice que leurs collègues salariés.

7. CALENDRIER

Principales dates

Pour mémoire, volet « salariés »

Avis d'opportunité du CNIS, volet « salariés »	Octobre 2005
Comité de pilotage	octobre 2004 - juin 2005
Comité du label	Mars 2006
Collecte	15 sept. 2006 - 15 nov. 2006

Volet « employeurs »

Pré-enquête FPE	Octobre 2005 - juin 2006
Pré-enquête Hôpitaux	Avril 2006 - octobre 2006
Comité de suivi	octobre 2005 - juin 2006
Avis d'opportunité du CNIS	Mars 2007
Test des questionnaires	février 2007 - mars 2007
Comité du label	mai 2007
Collecte	mai 2007 - juin 2007
Premiers résultats	décembre 2007 - Premier trim. 2008

8. COMITÉS DE SUIVI ET DE CONCERTATION

8.1 Le groupe de suivi pour la Fonction Publique d'État et le secteur hospitalier

Ce groupe a animé la réflexion sur l'extension de l'enquête à la Fonction Publique d'État et au secteur hospitalier. Il a particulièrement suivi les pré-enquêtes et la conception des questionnaires. Il s'est réuni une dizaine de fois.

Composition

BALLARE Liliana	CEE
CHALEIX Mylène	DREES
CORDIER Marie	DREES
DUCASSE Denis	DHOS
DUSSERT Françoise	DGAFP
FLICHY Patrice	LATTS-MLV
GHEORGHIU Mihai	CEE-CSE
GREENAN Nathalie	CEE
GUILLAUMAT-TAILLIET François	DREES
GUILLEMOT Danièle	CEE
HAURY Brigitte	DREES
JEANNOT Gilles	LATTS-MLV
LE LAN Romuald	DREES
LORNAGE Carine	CEE
MOATTY Frédéric	CEE
ORGOGOZO Isabelle	DGAFP
WASER Anne-Marie	CEE

8.2 Le comité de concertation pour la Fonction Publique d'État

Ce comité a discuté des orientations générales de l'enquête et validé le questionnaire

Composition

BALLARE Liliana	CEE
CHEVALIER Yves	DGAFP
DUSSERT Françoise	DGAFP
GUILLAUMAT-TAILLIET François	DREES
GUILLEMOT Danièle	CEE
HERNANDEZ Nicole	DGAFP
JACQUOT Henri	CSFPT
JEANNOT Gilles	LATTS-UMLV
LACAMBRE Dominique	Fonds de Solidarité
LINHART Danièle	CNRS-PARIS X Nanterre
MOATTY Frédéric	CEE
ORGOGOZO Isabelle	DGAFP
TCHOBANIAN Robert	CNRS-LEST
WASER Anne-Marie	CEE

8.2 Le comité de concertation pour le secteur hospitalier

Ce comité a discuté des orientations générales de l'enquête et validé le questionnaire dans le secteur hospitalier.

Composition

AMER Nadia	DSS
BICHER Edouard	Conférence de président CHE CH
BONNARD Catherine	DRASS rhone alpes
BUTOR Laurent	DSS
CHALEIX Mylène	DREES
COLLIN Armand	APHP
CORDIER Marie	DREES
COUDERT Christine	INSERM-HAS
CRUETTE Philippe	Fédération hospitalisation privée
DESOUCHES Anne	DRASS IDF
DUSSERT Françoise	DGAFP
GHEORGHIU Mihaï	CEE-CSE
GOLLAC Michel	CREST
GUILLAUMAT-TAILLIET François	DREES
GUILLEMOT Danièle	CEE
JUNGFER Françoise	CH SENS
MOATTY Frédéric	CEE
OLIER Lucile	DREES
ROUSVAL-AUVILLE Stéphanie	FEHAP
VERON Frederic	DHOS

9. BILAN DE LA CONSULTATION ÉLARGIE ET DU TEST

9.1 Consultation élargie

La DGAFP d'un côté, la DREES de l'autre, ont réalisé une consultation élargie sur le projet de questionnaire, auprès d'un certain nombre d'acteurs des secteurs concernés.

Une trentaine de directeurs ou responsables de l'administration centrale ou déconcentrée ont été consultés par la DGAFP au cours du mois de septembre 2006. Ils ont apporté une appréciation positive sur la démarche d'ensemble, et formulé plusieurs remarques et suggestions sur une première version du questionnaire.

De son côté, la DREES a repris contact auprès des personnes ayant participé aux entretiens préalables. Celles-ci ont formulé des remarques qui ont été prises en considération pour l'élaboration d'une première version du questionnaire.

9.2 Bilan du test

Pour plus de précisions, voir annexe 3

ANNEXES

ANNEXE 1

BASE DE SONDAGE ET ÉCHANTILLON DE L'ENQUÊTE C.O.I. DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

Les conditions sont maintenant réunies pour qu'il soit possible de tirer un échantillon spécifique pour une enquête auprès des agents de l'État :

D'une part l'arrêté du 17 janvier 2006 portant création « d'un traitement automatisé d'informations individuelles issues des déclarations sociales des employeurs et des organismes chargés de l'emploi, complétées des fichiers de paie des agents de l'État permet la constitution d'une base de sondage des salariés notamment des agents de l'État pour les enquêtes statistiques de l'Insee et les services statistiques des ministères ».

D'autre part la « sirementisation » du fichier de paie par Connaissance Locale de l'Appareil Productif (CLAP) depuis la validation 2003 rend possible le tirage d'un échantillon de SIREN pour l'administration,

Enfin, du côté du volet « salariés », rappelons qu'il a été possible, à partir du NIR des agents tirés dans le fichier de paie, de retrouver environ 87 %⁵ des noms et adresses des personnes sélectionnées dans les DADS. Et, de fait, les enquêteurs qui n'ont pas rencontré de difficultés particulières pour joindre les agents de la fonction publique de l'État.

Au total, l'échantillon de l'enquête COI est constitué dans des conditions comparables à celui du secteur privé ; tirage à deux degrés entreprises/Siren pour le premier degré, salariés/agents de l'État pour le second degré. Les deux degrés sont tirés dans une base de sondage constitué à partir du fichier de paie des agents de l'État (FPE).

1. Constitution de la base de sondage

Le champ retenu

- les actifs occupés, hors emplois aidés, au 31/12 2004. C'est la dernière validation du fichier de paie des agents de l'État disponible au moment du tirage de l'échantillon en mai 2006. Pour le secteur privé, le tirage s'effectuera à partir d'une base DADS plus récente. Cependant la mobilité dans le FPE est moins importante que dans le secteur privé, et les taux de questionnaires « salariés » hors champ à l'enquête ne devraient pas être trop affectés par ce décalage. Cependant, les salariés arrivés dans l'administration entre 2005 et 2006 ne pourront être pris en compte.
- en métropole
- rémunérés sur le budget général ou les budgets annexes (les ministères) soit une fonction publique de l'État au sens strict qui ne prendra pas en compte les agents rémunérés par les établissements publics administratifs (EPA).
- service SIREN État dont les effectifs sont supérieurs à 10 agents
- hors enseignants, militaires et magistrats
- hors personnels non enseignants des services de l'enseignement du premier degré

⁵ Ce défaut de couverture n'est pas inquiétant car il s'agit pour la quasi-totalité de salariés de l'état (souvent des militaires) qui ne sont finalement pas dans le champ de l'enquête.

Ce champ a été déterminé en fonction d'un certain nombre de contraintes :

- les objectifs fixés par le comité de pilotage : retenir les emplois pour lesquels une comparaison avec le secteur privé est possible. Ainsi le comité de pilotage de l'enquête COI-FP a décidé de retirer d'emblée du champ les enseignants, militaires et magistrats ; l'organisation du travail de ces métiers est trop spécifique pour que le questionnement général proposé aux salariés du privé et du public leur corresponde. Par ailleurs il n'existe pas dans le privé de professions comparables.

- Pour les employeurs, comme dans le privé les unités de 10 salariés ou moins ont été écartées. Par ailleurs, 36 % des siren ont entre 10 et 20 salariés. Ceux-ci sont concentrés à l'Éducation nationale (non enseignants des collèges et lycées), ils ne représentent que 7 % des effectifs mais 22% de ceux de l'Éducation nationale. Nous faisons l'hypothèse que les effets de la loi et de la décentralisation ont un impact important dans ces établissements. Il est donc intéressant de les conserver (préconisation du comité de pilotage).

- la nouveauté de ce type d'étude conduite pour la première fois dans la FPE et la nouveauté d'une base de sondage expérimentale conduisent à restreindre le champ. Le bilan de la « sirementisation » des fichiers de paie réalisé par la division EFA à l'occasion de cette enquête a permis de définir plus précisément les contours de la base.

Détail des différentes phases de la constitution de la base de sondage :

Dans le secteur de la fonction publique d'État se pose le problème de l'identification du bon niveau de décision dans l'organisation hiérarchique multiniveau de l'État, ou comment déterminer quel serait l'équivalent de l'entreprise du secteur privé dans la fonction publique de l'État. Il faut également s'assurer de la disponibilité de l'information dans les fichiers de paie pour isoler ce niveau. La sirementisation du fichier de paie par Clap (Connaissance Locale de l'Appareil Productif) permet de définir au moins théoriquement ce niveau.

Dans SIRENE, un SIREN est attribué à toutes les unités qui ont le pouvoir d'ordonner des dépenses (en ordonnateur primaire ou par délégation). Chaque individu est localisé dans l'unité du SIREN de son lieu de travail. Chaque individu du fichier de paie est aussi caractérisé par le service qui le paie, c'est à dire l'ordonnateur défini par le ministère, l'administration, et le département de l'administration.

L'observation de ces trois caractéristiques des individus a conduit à procéder à des regroupements ou des restrictions de champ :

1) Certains agents n'ont pu être identifiés dans CLAP (2,2 %). Ils sont rémunérés par des services du ministère de la Défense ou des Affaires étrangères. Ils sont retirés de la base.

2) Les agents d'un même SIREN (lieu de travail) ne sont pas tous affectés au même service « ordonnateur ». Dans un même établissement les agents peuvent être payés par plusieurs ordonnateurs (mise à disposition par exemple). C'est le cas de la moitié des SIREN. Cependant pour un SIREN, on repère un ordonnateur majoritaire qui couvre en moyenne 87% des effectifs d'un SIREN. Les agents travaillent en général dans le service qui les paie. Pour obtenir une relation univoque « à un siren correspond un service ou ministère et un seul » on affecte aux agents d'un SIREN le service ou ministère « majoritaire », c'est à dire celui du lieu de travail. Le SIREN correspond donc au service du lieu de travail.

3) Les agents de l'État peuvent travailler dans un SIREN dont le code juridique n'est pas celui de l'État. Seuls 63 % des Siren (service de travail) relèvent d'organismes d'État, 35 % ceux de collectivités locales. Il s'agit dans la plupart des cas des écoles de l'enseignement

primaire qui dépendent des communes. Les effectifs de ces organismes (hors État) ne représentent cependant que 1,7 % des agents de l'État et 4 % des agents de l'Éducation nationale (hors enseignants). On ne retient dans la base de sondage que les Siren et leurs effectifs correspondants qui travaillent dans un organisme d'État et on exclut des services ordonnateurs de l'enseignement primaire (beaucoup de directeurs d'écoles). Ces établissements sont pour la plupart de petite taille et il aurait été difficile de trouver le bon niveau de l'employeur à interroger.

On restreint donc le champ du Ministère de l'Éducation Nationale aux seuls agents non enseignants et hors enseignement du premier degré.

Répartition des siren selon le code juridique :

Code juridique	Employeurs			Effectifs		
	Nombre de SIREN	Dont Éducation nationale	% d'établissements	Eff 2003	Dont Éducation nationale	% des effectifs
État	11 197	7 979	62,7	877 045	239351	98,3
Collectivités locales	6 158	5 977	34,5	11 648	9897	1,3
Autres	505	265	2,8	3 279	804	0,4
Total	17 860	14 221	100	891 972	250 052	100

La base de sondage compte à cette étape 9 000 SIREN et 867 000 agents :

	Effectifs en milliers	SIREN lieu de travail en milliers
FPE métropole	2 201	17,9
Dont hors champ :		
<i>agents travaillant dans des établissements non identifiés par CLAP</i>	44	
<i>Enseignants chercheurs</i>	931	
<i>militaires</i>	326	
<i>magistrats</i>	8	
	892	17,9
<i>Siren lieu de travail autres que État</i>	15	6,6
<i>dix salariés ou moins</i>	10	2,3
Base finale	867	9,0

2. Stratification

Pour les collèges et lycées nous avons considéré que le niveau d'organisation stratégique était au minimum celui de l'académie ou du rectorat. On regroupe ainsi les petits collèges et lycées (de 10 à 49 salariés non enseignants) au sein de l'un des 26 rectorats d'académie qui correspond au service ordonnateur. En effet même si le niveau auquel se fera l'interrogation de l'employeur n'est pas encore tranché, le niveau du directeur de collège ou de lycée est exclu, celui du rectorat paraît bien préférable. Le regroupement ne pose donc pas de problème.

Suite à ces regroupements, le nombre d'unités « employeurs » dans le champ de l'enquête est de près de 3 000. Bien sûr le nombre de salariés travaillant dans ces entités reste inchangé.

Le tirage de l'enquête auprès des entreprises privées est stratifié en utilisant un croisement taille secteur. De manière analogue, on peut utiliser pour le premier degré d'échantillonnage de l'extension à la fonction publique d'État, la taille de l'unité ainsi que son ministère d'appartenance. Ces deux variables apparaissent assez explicatives du niveau d'équipement informatique et de l'organisation de l'unité considérée.

Par ailleurs, on procède pour la stratification à un regroupement des plus petits ministères, qui ont sans doute des comportements assez analogues dans leur organisation et ne pourraient constituer une strate en tant que telle.

Au ministère de l'Éducation nationale, pour permettre une analyse spécifique de l'organisation du travail dans les services déconcentrés, il est convenu de les isoler de l'administration centrale dont l'organisation du travail est probablement plus proche de celle des « petits ministères ».

Les différentes strates (24 strates) ainsi formées donnent la répartition suivante des employeurs et de leurs salariés :

Répartition des Siren selon la taille des unités :

	Entre 10 et 249 salariés	Entre 250 et 999 salariés	Plus de 1 000 salariés	Total	%
Agriculture	376	7	1	384	13,15
Culture, services centraux du ministère de l'éducation Santé travail et autres ministères civils	711	80	5	796	27,26
Défense	224	27	11	262	8,97
Économie et finances	253	187	42	482	16,51
Services déconcentrés de l'éducation, universités, jeunesse et sports	213	51	26	290	9,93
Équipement et logement, Transports, Mer	94	108	25	227	7,77
Intérieur, DOM-TOM	141	119	38	298	10,21
Justice	137	29	15	181	6,20
Total	2149	608	163	2 920	100
%	73,60	20,82	5,58	100	

Répartition des effectifs selon la taille des unités :

	Entre 20 et 249 salariés	Entre 250 et 999 salariés	Plus de 1000 salariés	Total	%
Agriculture	20 019	2 621	1 665	24 305	2,80
Culture, services centraux du ministère de l'éducation Santé travail et autres ministères civils	57 768	38 258	21 757	117 784	13,59
Défense	15 821	10 345	27 306	53 472	6,17
Économie et finances	23 555	92 746	64 244	180 545	20,83
Services déconcentrés de l'éducation, universités, jeunesse et sports	17 306	24 390	113 138	154 833	17,86
Équipement et logement, Transports, Mer	8 280	67 862	30 625	106 767	12,32
Intérieur, DOM-TOM	19 593	56 213	98 457	174 263	20,10
Justice	6 249	14 498	34 165	54 912	6,33
Total	168 591	306 933	391 357	866 881	100
%	19,45	35,41	45,15	100	

3. Constitution de l'échantillon

Il a été décidé d'interroger 2 000 agents de l'État et 381 Siren, impliquant l'interrogation de 5 salariés par employeur.

Tout comme le tirage des entreprises privées, le premier degré d'interrogation consiste en un tirage stratifié dont les allocations sont proportionnelles au nombre de salariés dans chaque strate. Au sein de chaque strate on a réalisé ainsi un tirage systématique contrôlé par la taille de chaque employeur. La strate des employeurs de plus de 1 000 salariés est retenue dans l'échantillon exhaustivement. En suivant ce procédé, l'échantillon de 381 employeurs est réparti de la manière suivante :

	Entre 20 et 249	Entre 250 et 999	Plus de 1 000	Total
Agriculture	10	1	1	12
Culture, Santé, Travail et autres ministères civils, services centraux du ministère de l'éducation	15	8	2	525
Économie et finances	12	46	42	100
Services déconcentrés de l'éducation, universités, jeunesse et sports	29	25	30	84
Équipement et logement, Transports, Mer	2	37	17	56
Intérieur, DOM-TOM	10	33	34	77
Justice	3	9	15	27
Total	81	159	141	381

Rappelons qu'au sein de chaque unité de l'État, cinq salariés sont systématiquement interrogés dans toutes les unités de l'échantillon d'employeurs. Le premier degré de tirage ayant été réalisé de manière proportionnelle, le nombre de salariés échantillonnés est également dans chaque strate proportionnel au nombre de salariés qu'il représente, sauf dans le cas de la strate exhaustive, dans laquelle on considère que les salariés d'une même grosse administration se « ressemblent » (effets de grappe). Cette option permet une connaissance plus approfondie des unités employeuses définies dans la base de sondage, ce qui représente un intérêt particulier pour cette première expérience d'enquête dans ce secteur.

ANNEXE 2
BASE DE SONDAGE ET ÉCHANTILLON DE L'ENQUETE C.O.I.
DANS LE SECTEUR HOSPITALIER

Les plans d'échantillonnage des « employeurs » et des « salariés » du secteur hospitalier sont basés sur la même méthodologie que ceux définis pour le secteur marchand. On opère donc un tirage en deux degrés. Le premier degré de tirage permet la sélection des employeurs selon un tirage stratifié, dont les allocations sont proportionnelles au nombre de salariés de la strate. Le second degré de tirage permet la sélection d'une moyenne de 5 salariés par employeurs tirés au premier degré.

Principe du tirage de la partie « employeur » :

Dans le secteur hospitalier public comme privé (comme c'est le cas dans le secteur marchand), les unités primaires tirées sont des entités juridiques à l'exception de l'Assistance-Publique des Hôpitaux de Paris (AP-HP) et des Hospices Civils de Lyon (HCL), en raison du nombre important d'établissements rattachés à chacune de ces 2 entités juridiques. Dans ces deux cas, on interrogera des directions d'établissements plutôt que les administrations qui les gèrent.

Comme dans le secteur marchand, des échantillons de salariés à interroger sont tirés dans la plupart des unités primaires de l'échantillon, mais pas dans toutes : certaines ne participeront donc qu'à l'enquête « employeur » et non au couplage. Toutefois, à la différence du secteur marchand, il n'y aura pas de différence de champ entre ces deux types d'entités juridiques.

407 unités seront tirées pour participer au couplage.

405 autres unités seront tirées, mais ne participent pas au couplage.

Champ de l'enquête :

L'enquête sera réalisée auprès d'entités juridiques :

- du secteur hospitalier (Naf=851A),
- localisées en France métropolitaine,
- employant au moins 20 salariés non médicaux,

Dans le secteur public, qui sont des CHR/CHU (Centre Hospitalier régional ou/et universitaire) ou des centres hospitaliers. Sont exclus du champ : les centres hospitaliers spécialisés en psychiatrie, les hôpitaux locaux et autres établissements publics.

Dans le privé, qui sont des centres de lutte contre le cancer ou des établissements de soins de courte durée. Sont exclus du champ : les établissements de soins contre les maladies

mentales, les établissements de soins de suite et de réadaptation, les établissements de soins de longue durée, et autres établissements privés.

Au total le champ de l'enquête représente 1 404 unités (entités juridiques ou établissements dans le cas de l'AP-HP et des HCL) dans le fichier SAE (statistique annuelle des établissements) de validité 2003. La limitation du champ en termes de catégories d'établissements permettra une plus grande homogénéité des unités enquêtées, souhaitable compte tenu de la taille limitée de l'échantillon.

Stratification :

Trois variables de stratification ont été retenues dans le plan de sondage de l'enquête :

- La taille, définie comme la totalité des effectifs non médicaux en équivalent temps plein,
- La région, en distinguant l'Île-de-France de la province,
- Le caractère public ou privé de l'unité.

Les tranches d'effectifs ont été définies en tenant compte de la spécificité de chaque secteur. On a ainsi défini dix strates⁶.

Allocations :

Comme que pour l'enquête « entreprise » du secteur privé, on interroge un nombre d'établissements par strate proportionnellement au nombre de salariés non médicaux⁷ que chaque strate représente. On ajoute une contrainte à ce principe. En effet, lors de l'étude des résultats, on cherchera notamment à confronter le secteur privé et le secteur public. Or le secteur privé emploie nettement moins de salariés que le secteur public - environ 19% des salariés non médicaux du champ défini ci-dessus. Ainsi va-t-on sur-représenter l'échantillon d'établissements afin qu'il représente 40% des 800 établissements interrogés.

Le nombre d'établissements n_h interrogés dans une strate h , d'effectif X_h (nombre total de salariés non médicaux de la strate) du secteur public est donc :

$$n_h = \frac{800 * 0.6 * X_h}{\sum_{h=1, h \in public}^H X_h}$$

Et dans le secteur privé, on interroge :

$$n_h = \frac{800 * 0.4 * X_h}{\sum_{h=1, h \in privé}^H X_h}$$

⁶ Voir le tableau en annexe donnant la répartition des établissements et des effectifs par strate.

⁷ Les effectifs médicaux ne sont pas pris en compte pour établir la taille des établissements car dans le secteur privé, les médecins sont en grande partie libéraux et ils sont plus souvent à temps partiel dans leur établissement d'exercice que leurs collègues salariés.

Les deux strates du public et du privé contenant les plus gros établissements ont des allocations supérieures au nombre de leurs établissements, elles sont donc automatiquement exhaustives.

Ainsi, dans les deux secteurs, on interrogera toutes les entités juridiques de grande taille - c'est à dire les 54 entités juridiques de plus de 500 pour le secteur privé et les 156 entités juridiques de plus de 1 000 salariés pour le secteur public. Pour l'allocation des autres strates on réitère ce procédé en se limitant aux strates non-exhaustives.

Deux autres strates se retrouvent également exhaustives après réitération de ce procédé : il s'agit des entités d'Île-de-France du public entre 20 et 1000 salariés et des entités de province du public entre 500 et 1000 salariés non médicaux⁸.

Mise en pratique du tirage :

Afin de faciliter la coordination des tirages des établissements et des salariés, on effectue les deux tirages au sein des DADS - Déclaration Annuelle de Données Sociales. En revanche, le champ ne peut être défini que dans le fichier SAE. Après repérage des entités juridiques du champ dans la SAE, on récupère la liste des SIREN des établissements en faisant partie, ce qui permet de définir le champ de l'enquête dans les DADS. Étant donné que le tirage se fait dans les DADS de validité 2005, en cours de traitement au moment du tirage, les variables de stratification et d'effectifs propres à la strate et à chaque établissement sont calculés dans SAE. Ce système permet également de récupérer des données de cadrage présentes dans SAE pour les établissements de l'échantillon.

Enfin, la sélection des établissements se fait au sein de chaque strate par tirage systématique en suivant la variable de taille de chaque établissement.

Tableau 1 : stratification de l'enquête COI pour le secteur de la santé

Secteur	Région	Tranche d'effectifs non médical en ETP	Nombre d'unités	Effectif non médical en ETP	Échantillon total	Échantillon jumelé d'entités juridiques	Échantillon de salariés
Public	Ile de France	20-1000	25	13 829	25	9	62
	Province	20-200	97	12 234	35	9	54
	Province	200-500	160	51 392	147	34	229
	Province	500-1000	107	75 322	107	50	335
	France métropolitaine	1000 et +	154	390 318	154	149	420
	AP-HP - HCL		45	84 669	24	10	100
Total public			588	543 095	492	261	1 200

⁸ Le résultat de ces allocations est présenté dans le tableau en annexe.

Privé	IDF	20-200	111	12 346	27	9	62
	IDF	200-500	34	9 556	21	7	48
	Province	20-200	443	45 521	100	34	230
	Province	200-500	164	48 800	108	37	246
	IDF ou Province	500 et +	64	45 328	64	59	213
Total privé			816	161 551	320	146	800
Total général			1 404	704 646	812	407	2 000

ANNEXE 3
BILAN DETAILLÉ DU TEST

ANNEXE 4

SOURCES COMPLEMENTAIRES : FGE, DADS, SAE

1. Le Fichier Général État

Le Fichier Général État (FGE) est constitué par l'Insee à partir des fichiers de paie des agents de l'État en provenance de la Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP), du ministère de la Défense et de la Poste. Ce fichier est annuel.

Les données disponibles sont les suivantes pour chaque agent : état civil, lieu de résidence, état des rémunérations, situation familiale et nombre d'enfants, rattachement budgétaire et administration gestionnaire, nature du poste de travail et catégorie socio-professionnelle, emploi principal/secondaire, durée de paie sur l'année, situation statutaire et grade, cotisations salariales et patronales, versement transport et autres taxes sur les rémunérations.

2. La Déclaration Annuelle de Données Sociales

La Déclaration Annuelle de Données Sociales est une formalité déclarative que doit accomplir toute entreprise employant des salariés, en application de l'article R243-14 du code de la Sécurité sociale (Décret du 24 mars 1972) et des articles 87.240 et 241 de la loi 51-711 du 7 juin 1951 du Code Général des Impôts.

Les employeurs, y compris les entreprises nationales, les administrations publiques et les collectivités locales, sont tenus, annuellement et pour chaque établissement, de communiquer aux organismes de Sécurité Sociale d'une part, à l'administration fiscale d'autre part, la masse des traitements qu'ils ont versés, les effectifs employés et une liste nominative de leurs salariés indiquant pour chacun le montant des rémunérations salariales perçues. C'est grâce à la Déclaration Annuelle de Données Sociales qu'une telle transmission d'informations s'opère.

Principales informations contenues dans la DADS

Des mentions générales sur l'établissement

- Nom ou raison sociale de l'employeur, adresse et code APE
- Numéro d'identité attribué par l'INSEE à l'établissement et à l'entreprise (numéro SIRET et SIREN)

- Nombre de salariés inscrits dans l'établissement au 31 décembre de l'année
- Montant total des rémunérations annuelles (avantages en nature inclus).

Des mentions particulières à chaque salarié

- Nom, prénom, numéro national d'identité
- Nature de l'emploi et qualification
- Adresse
- Périodes d'emploi (dates de début et de fin des deux plus importantes)
- Nombre d'heures salariées
- Condition d'emploi
- Montant des rémunérations avant et après déduction des retenues pour cotisations sociales
- Montant de la base CSG
- Valeur estimée des avantages en nature
- Montant des indemnités pour frais professionnels ou de service et de remboursements de frais

3. La SAE

La Statistique annuelle des établissements de santé (SAE) est une enquête administrative exhaustive et obligatoire auprès des établissements de santé installés en France (métropole et DOM) y compris les structures qui ne réalisent qu'un seul type d'hospitalisation ou qui ont une autorisation pour une seule activité de soins. Les données sont collectées par la Drees (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques), direction du ministère de la santé et des solidarités.

Le questionnaire se compose de bordereaux regroupés selon les thèmes suivants :

- Identification, organisation, évolution et structure de l'établissement de santé
 - Identification de l'entité interrogée ; Structure de l'interrogation évolution de la structure de l'entité juridique ou de l'établissement ; Mode de coopération inter-hospitalière et ouverture ville-hôpital ; Informations techniques et immobilières ; Suivi de politiques nationales
- Équipements et activité
 - Capacités d'accueil ; activité réalisée ; Activités sociales et médico-sociales ; équipement et activité du plateau technique ; Plateaux techniques de l'établissement ; Interruptions médicales et volontaires de grossesses
- Activités de soins soumises à autorisation
 - Traitement des grands brûlés ; Chirurgie cardiaque ; Neurochirurgie et neuroradiologie interventionnelle ; Accueil et traitement des urgences ; activité des Services Mobiles d'Urgences et de Réanimation ; Réanimation, soins intensifs spécialisés et surveillance continue ; Traitement des affections cancéreuses par rayonnements ionisants de haute énergie ; Traitement des affections cancéreuses ; Obstétrique, néonatalogie, réanimation néonatale ; Traitement de l'insuffisance rénale chronique par épuration extra-rénale ; Soins de suite et réadaptation ; Réadaptation fonctionnelle ; Soins de suite
- Personnels
 - Effectifs et ETP⁹ des personnels médicaux, des praticiens salariés ; ETP des personnels médicaux ; effectif des internes ; effectif et ETP des sages-femmes et personnels non médicaux ; effectif des emplois aidés

⁹ Equivalent Temps Plein

ANNEXE 5

PROJETS DE LETTRE-AVIS

1) Lettre-avis COI-FPE

Madame, Monsieur,

La fonction publique d'État a connu au cours des dernières années des changements de grande ampleur tant sur le plan de son organisation que des outils informatiques : décentralisation, LOLF, développement de l'e-administration, utilisation des systèmes d'information des ressources humaines, etc.

Ces changements ont un impact important tant dans l'organisation des unités que dans le travail des salariés. C'est pourquoi ils doivent pouvoir être appréciés, de manière conjointe, du point de vue des directions d'administrations centrales et déconcentrées qui les mettent en œuvre, et du point de vue des salariés.

Une enquête sur les « Changements Organisationnels et l'Informatisation » a déjà été réalisée début 2006, par l'Insee, auprès de directions d'entreprises des secteurs marchands. C'est la première fois que l'on explore ces thématiques dans l'Administration. Au cours du dernier trimestre 2006, des salariés de la fonction publique ont été interrogés en même temps que des salariés du secteur marchand.

Il est important de compléter le dispositif, en recueillant le point de vue des directions d'administration. C'est pourquoi la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique réalise une enquête auprès des directions des administrations centrales et déconcentrées.

Nous sollicitons aujourd'hui votre participation à l'enquête et vous remercions par avance de bien vouloir remplir le questionnaire. Celui-ci vous sera adressé dans le courant de la semaine prochaine.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Le directeur général de l'administration
et de la fonction publique

Paul Peny

2) Lettre-avis COI-H

Madame, Monsieur,

Les hôpitaux ont connu au cours des dernières années des changements de grande ampleur tant sur le plan de leur gestion que des outils informatiques : utilisation de systèmes d'information médicalisés, traçabilité des actes réalisés, certification, etc.

Ces changements ont un impact important tant dans l'organisation des établissements que dans le travail des salariés. C'est pourquoi ils doivent pouvoir être appréciés, de manière conjointe, du point de vue des directions d'hôpitaux et de cliniques qui les mettent en œuvre, et du point de vue des salariés.

Une enquête sur les « Changements Organisationnels et l'Informatisation » a déjà été réalisée début 2006, par l'Insee, auprès de directions d'entreprises des secteurs marchands. C'est la première fois que l'on explore ces thématiques dans le secteur hospitalier. Au cours du dernier trimestre 2006, des salariés du secteur hospitalier ont été interrogés en même temps que des salariés du secteur marchand.

Il est important de compléter le dispositif, en recueillant le point de vue des établissements de santé. C'est pourquoi la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques du Ministère de la Santé et des Solidarités réalise une enquête auprès des directions des établissements hospitaliers.

Nous sollicitons aujourd'hui votre participation à l'enquête et vous remercions par avance de bien vouloir remplir le questionnaire. Celui-ci vous sera adressé dans le courant de la semaine prochaine.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

La directrice de la Recherche, des Études,
de l'Évaluation et des Statistiques

Anne-Marie Brocas

ANNEXE 6
QUESTIONNAIRES