

# Cadres administratifs en services déconcentrés :

Un processus de professionnalisation en construction



Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et  
des Affaires Rurales

Observatoire des missions et des métiers

Cadres administratifs en services déconcentrés :

un processus de professionnalisation en construction

---

Etude réalisée par :

Geneviève Dahan - Seltzer

IEP / Paris

François Granier

OMM / Paris

Membres du Laboratoire Interdisciplinaire  
de Sociologie Economique CNRS / LISE

Novembre 2004



*"Le chemin compte plus que le but"*

*Johann Wolfgang von Goethe*



## Sommaire :

Introduction générale	p. 10
Contexte et questionnements	p . 13
Dispositif d'étude	p. 19
Premières données	p. 23
Secrétaire général : un acteur de compromis dans une étape de transition	p. 29
Chargés de mission, spécialistes et animateurs de réseaux : des cadres en quête de légitimité	p .47
Accompagner des processus de professionnalisation : dix propositions	p. 57
Des « règles » pour accompagner des processus de professionnalisation : dix propositions	p. 69
En guise de conclusion ....	p. 73
Annexes	p . 76

---



## Introduction générale

Les personnels et cadres des services déconcentrés contribuent par leur engagement professionnel à la continuité et à la qualité des prestations assurées par les directions régionales et départementales de l'agriculture et de la forêt et par les directions départementales des services vétérinaires. A la différence des personnels assurant des missions techniques, ils sont moins souvent placés au contact direct des agriculteurs, des élus ruraux, des socioprofessionnels, des responsables d'associations... Ils assurent plutôt des fonctions d'appui aux services qui accueillent les partenaires, traitent leurs demandes et élaborent avec eux des projets. Cette position, qui est souvent identifiée comme « *être au service des services* », parce qu'elle offre moins de visibilité, soulève de multiples questions spécifiques quand vient le temps de l'évaluation de leurs activités.

Comment apprécier à sa juste valeur les contributions des membres de ces équipes d'agents aux compétences financières, administratives, juridiques... ? Celles-ci peuvent être occultées, sous-estimées et même parfois critiquées lorsque 'elles sont perçues comme freinant les élans créateurs d'ingénieurs et de techniciens.

Comment l'encadrement de ces unités peut-il œuvrer afin de conforter les prestations assurées par les services dédiés à la mise en œuvre de politiques publiques plus clairement identifiées ?

Les cadres administratifs doivent-ils être en position de prestataires de moyens, ou doivent-ils prévenir les contentieux dans des univers marqués par une juridicisation croissante ? Est-il pertinent qu'ils assurent un premier niveau de contrôle de action des services au regard des normes juridiques et réglementaires ou doivent-ils plutôt favoriser des coordinations porteuses de valeur ajoutée, voire être en charge de faire émerger des « *règles du jeu* » novatrices permettant aux directions et services d'être toujours plus en écho aux attentes de leurs interlocuteurs ?

Les cadres administratifs sont d'abord sollicités pour assurer une gestion optimisée des ressources mises à la disposition des services.

Ces fonctions d'ajustement, de coordination, de régulation, ... reposent sur des compétences individuelles qui doivent être mises en œuvre dans des temporalités courtes. La logique temporelle de l'action administrative est plutôt perçue comme celle de la réactivité. Il s'agit le plus souvent - aux yeux des ingénieurs et techniciens - de « *dégripper la machine* », de « *mettre de l'huile dans les rouages* », de « *dépanner* »... C'est-à-dire d'agir dans une temporalité brève, qui peut être perçue comme moins valorisante que celle qui scande des projets d'ingénierie publique, des plans de reboisement, des enquêtes d'utilité publique.... L'existence de temporalité d'actions différentes n'est nullement anecdotique. Elle révèle plus profondément des cadres de référence distincts qu'il sera nécessaire *a minima* de coordonner. Mais pour qu'adviennent des œuvres communes, il leur sera demandé de favoriser des processus de coopération légitimes aux yeux des uns et des autres. De telles missions requièrent donc des capacités d'appréhension des traits culturels des différentes communautés.

Depuis une quinzaine d'années, les cadres administratifs sont en outre identifiés comme des relais privilégiés de politiques de gestion des ressources humaines conçues au niveau national. Il leur est demandé, dans leur service, mais aussi de plus en plus dans l'ensemble de la communauté de travail, d'être les garants de l'actualisation des compétences technico-économiques, mais aussi de détecter et de valoriser les potentiels. Ils sont aussi sollicités pour identifier et mettre en œuvre des dispositifs plus efficaces mettant en œuvre des processus de coopérations interpersonnelles voire interculturelles. Les réflexions conduites à l'occasion de réorganisations d'unités mais aussi lors du projet stratégique de la direction, voire des projets territoriaux de l'Etat, les placeront demain au cœur d'arbitrages à enjeux forts.

Ainsi, les cadres administratifs responsables des services d'administration générale, depuis peu des secrétariats généraux, sont-ils non seulement invités à être des spécialistes de techniques administratives mais aussi à être, en appui aux cadres dirigeants, vigilants sur des dimensions plus transverses : développement des coopérations inter services, création d'authentiques compétences collectives... La technicité centrée sur la maîtrise d'outils comptables, de gestion des personnes ou des tableaux de bord dédiés aux fonctions logistiques demeure certes le socle de leur reconnaissance professionnelle. Cependant, aux yeux d'un nombre croissant de cadres dirigeants, ces cadres sont amenés à être de plus en plus sollicités à un second niveau, un niveau managérial voire politique.

A des fonctions initialement instrumentales s'adjoignent donc des fonctions requérant des qualifications et des savoir-faire moins normés. La maîtrise de compétences organisationnelles, attendues par les cadres dirigeants mais aussi par chacun des membres des communautés de travail, implique que les cadres administratifs s'engagent dans des apprentissages nouveaux. La mise en œuvre de parcours professionnels, en complément aux dispositifs plus classiques de formation professionnelle, sera très vraisemblablement un levier déterminant pour réussir pleinement ces évolutions.

Le comité de pilotage a discerné, dès ses premiers travaux, la nécessité d'intégrer le caractère multi référencié et évolutif des contextes professionnels et institutionnels dans lesquels oeuvrent les cadres administratifs. Dès lors, il a privilégié dans ses investigations une compréhension des processus d'action plutôt que de mettre en œuvre des démarches comparatives ou normatives. Sans négliger pour autant l'identification de principes devant orienter la gestion des cadres administratifs, il a fait le choix ambitieux de repérer quelques processus afin d'ancrer leur professionnalisme. Cette option doit être aussi lue comme la volonté de préparer ces cadres d'une part à mieux accompagner chacun des agents des services déconcentrés dans leurs propres trajectoires professionnelles et d'autre part à apporter leurs contributions dans l'organisation des services de demain.

Le Président de  
l'observatoire des  
missions et des métiers

Constant Lecoer

Le Président du comité  
de pilotage de l'étude :  
« *Cadres administratifs et  
fonctions de secrétaire  
général* »

Philippe Bombard



## Contexte et questionnements

---

### I – Le contexte institutionnel :

Le décret n° 2003-1082 du 14 novembre 2003 relatif aux attributions et à l'organisation des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (J.O. du 18 novembre 2003 page 19531) précise que la direction départementale de l'agriculture et la forêt :

*« ... comprend un service chargé de l'administration générale de l'ensemble des services déconcentrés du ministère chargé de l'agriculture dans le département ».*

Ce décret confirme l'article 4 du décret n° 2002-235 du 20 février 2002 relatif à l'organisation et aux attributions des directions départementales des services vétérinaires (DDSV) qui prévoit :

*« Le service d'administration générale de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt est mis, en tant que de besoin, à la disposition du directeur départemental des services vétérinaires. Lorsqu'il exerce ses missions pour le compte de la direction départementale des services vétérinaires le responsable du service chargé de l'administration générale de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt est placé sous l'autorité fonctionnelle du directeur départemental des services vétérinaires ».*

La note de service (référence : DGA S/D DPRS N° 2002 – 1367 du 21 novembre 2002) avait modifié l'appellation des services en charge, dans les services déconcentrés du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (MAAPAR), de la gestion des ressources humaines, de la gestion financière et comptable et de la logistique.

Le service d'administration générale est désormais dénommé « Secrétariat général » et les cadres assurant la responsabilité de ceux-ci deviennent des Secrétaires généraux. Cette note précise que l'Observatoire des missions et des métiers aura la charge d'élaborer le référentiel de la fonction de secrétaire général.

L'article 1 de l'arrêté du 24 janvier 2000 portant création de l'Observatoire des missions et des métiers précise ses attributions :

*« Compétent dans tous les domaines des politiques mises en œuvre par l'administration centrale, les services déconcentrés et les établissements publics d'enseignement et de formation professionnelle, l'Observatoire assure la veille prospective sur les missions et sur les compétences requises pour les exercer. Il fait toutes recommandations utiles à la gestion des ressources humaines, notamment en matière de recrutement, de formation initiale ou continue, et de construction raisonnée des parcours de carrière. »*

Fin novembre 2003, l'Observatoire des missions et des métiers a été officiellement saisi d'une demande d'étude relative aux fonctions et au positionnement des secrétaires généraux.

Monsieur Philippe Bombard, ingénieur général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts, chargé de mission permanente d'inspection inter-régionale « Ile de France, Picardie, Nord - Pas de Calais et Champagne - Ardenne » a été désigné comme président du comité de pilotage. La composition de celui-ci est rappelée en annexe (annexe : 1).

## II – Premiers éléments de problématique :

Les premiers éléments mis à la disposition des chargés d'étude ont fait apparaître certains points forts qui laissent présager des orientations que l'étude devait explorer :

- une complexification du positionnement organisationnel des secrétaires généraux ;
- une attente de clarification quant aux étapes pouvant structurer les parcours professionnels des cadres administratifs. Ces parcours pouvant être soit orientés vers des emplois d'encadrement, soit vers des postes de spécialiste, soit une combinaison des deux ;
- un besoin de clarification du référentiel d'emploi tant à des fins de gestion des postes, mobilité notamment, que de promotion. L'encadrement supérieur et les personnels concernés estimaient nécessaire une objectivation des conditions à réunir pour réussir dans les emplois de secrétaires généraux.

Le projet de nomination qu'un cadre supérieur responsable du suivi personnalisé des attachés administratifs des services déconcentrés confirmait enfin l'importance reconnue, tant par l'administration centrale (Direction Générale de l'Administration) que par les personnels concernés, aux problématiques de parcours, de mobilité, de promotion...

Aussi, lors de la première réunion du comité de pilotage dans sa composition « restreinte », <sup>1</sup> celui-ci a-t-il acté un élargissement du champ de l'étude. Celle-ci devait s'attacher non seulement aux situations professionnelles des secrétaires généraux mais aussi à l'ensemble des emplois assurés par l'encadrement administratif dans les services déconcentrés du ministère chargé de l'agriculture.

### III – Les objectifs assignés à l'étude :

#### A - Secrétaire général : un emploi dans un contexte nouveau

Les secrétaires généraux sont amenés à exercer leurs fonctions dans des configurations organisationnelles spécifiques. L'analyse du contexte institutionnel doit permettre en aval :

- d'identifier, de classer et de hiérarchiser les activités devant constituer le référentiel d'emploi de secrétaire général,
- de déterminer les modalités d'organisation permettant une contribution optimale des secrétaires généraux au sein des services déconcentrés du MAAPAR,
- de nommer les points de vigilance quant à l'organisation des services, le fonctionnement des équipes de direction ainsi que les relations hiérarchiques et fonctionnelles à promouvoir entre les secrétaires généraux et les personnels dédiés aux fonctions de gestion de personnels, de gestion financière et comptable, de gestion logistique, de formation continue des personnels....
- de consolider les modalités de travail à privilégier entre les secrétaires généraux et les instances d'administration centrale dans les domaines de la gestion des personnels, des affaires financières, de la communication... et plus largement en écho aux attributions confiées par les directeurs régionaux et départementaux à ces cadres ;
- de caractériser les parcours professionnels les mieux à même de préparer les cadres administratifs à occuper un emploi de secrétaire général mais également à des emplois tels que : chargé d'études spécialisées, animateur de réseau, responsable de service

---

<sup>1</sup> Paris le 5 décembre 2003

technique...

- d'identifier les facteurs d'attractivité des différentes fonctions occupées par ces cadres administratifs.
- Symétriquement, il s'agira de repérer les emplois qui pourraient être confiés à des cadres administratifs ayant occupés les fonctions de secrétaire général.

B - Chargé de mission, responsable d'études spécialisées, animateur de réseau, encadrement d'unité, chef de service technique....

Un nombre significatif d'attachés administratifs des services déconcentrés assurent par ailleurs de telles fonctions. Le développement de celle-ci soulève plusieurs questions spécifiques :

- En quoi des fonctions de chargé de mission, notamment dans un service à finalité technico-économique, peuvent elles être identifiées comme des fonctions d'acculturation ?
- Est-il pertinent de confier des fonctions d'adjoint de secrétaire général à de jeunes cadres administratifs ?
- En quoi celles-ci préparent-t-elles à l'emploi de secrétaire général ?
- Peut-on identifier des « spécialités » au sein des fonctions pouvant être assurées par un cadre administratif ?
- Quelles sont les conditions devant être remplies pour être identifiés comme « spécialiste » ?
- Les fonctions d'animateur de réseau exigent-elles des compétences spécifiques ? Peut-on repérer des préalables ?
- Quelles seraient les « voies de passage » vers des responsabilités opérationnelles à la tête d'un service technique, d'une entité au sein d'un EPLEA.... ?
- ...

IV - La présente étude aura trois objectifs principaux :

1. Identifier les parcours professionnels devant permettre un accès optima à la fonction de secrétaire général. Ces scénarios seront eux même inscrits dans le contexte organisationnel propre aux services déconcentrés du MAAPAR et plus particulièrement aux directions départementales de l'agriculture et de la forêt, aux directions départementales des services vétérinaires, aux directions régionales de l'agriculture et de la forêt...
2. Repérer, dans les parcours professionnels des cadres assurant présentement les fonctions de secrétaires généraux, d'une part les facteurs qui ont facilité

un accès à cette fonction et d'autre part ceux qui ont pu freiner ce processus quand celui-ci était souhaité et/ou opportun.

3. Formaliser le référentiel de Secrétaire général en cohérence avec les référentiels élaborés récemment par le MAAPAR notamment ceux conçus pour les chefs de services techniques (services déconcentrés) et de chef de bureau (administration centrale).

L'étude se propose en outre d'éclairer les contributions qu'apportent les secrétaires généraux à la gestion des ressources humaines et notamment à la gestion qualitative des personnels de services décentralisés : fonctions de conseil, d'orientation, d'incitation à la formation, à la mobilité interne, à la promotion professionnelle...

Au croisement de ces analyses, l'étude formulera des recommandations quant au pilotage des carrières des cadres ayant vocation à assurer différentes responsabilités au sein des services déconcentrés du MAAPAR mais aussi dans d'autres structures similaires : administration centrale, établissements publics d'enseignement agricole, établissements publics sous tutelle, autres services déconcentrés de l'Etat au niveau départemental ou régional...

---



# Le dispositif d'étude

---

### I – Le comité de pilotage

Le Comité de pilotage de l'étude<sup>1</sup>, placé sous l'autorité de Monsieur Philippe Bombard, ingénieur général du GREF, a rassemblé :

- un Inspecteur Général Vétérinaire chargé de mission permanente Inter-Régionale représentant du collège des IGVIR,
- des cadres dirigeants de services déconcentrés : DDAF, DDSV,
- des cadres dirigeants de la Direction Générale de l'Administration, de la Direction Générale de l'Alimentation et de la Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche,
- quatre secrétaires généraux en poste dans différents services déconcentrés : DDAF - DDSV et DRAF - DDAF,
- trois cadres administratifs assurant différents types d'emplois dans les services du MAAPAR (autres que celui de secrétaire général).

Cette instance a eu pour rôle :

- de débattre à partir des questions clefs du cahier des charges,
- de recommander des approfondissements en écho aux productions présentées par les chargés d'études,
- de valider les travaux aux étapes clefs,
- d'être une structure « relais » en direction des différentes parties concernées : cadres dirigeants des services déconcentrés, directions et services d'administration centrale, communauté professionnelle des cadres administratifs...
- d'être une force de proposition notamment afin de consolider les pistes d'action présentées par les chargés d'études.

---

<sup>1</sup> La liste nominative et les affectations des membres sont présentées en annexe 1

Le comité de pilotage a tenu deux séances de travail : le jeudi 8 avril et le mercredi 30 juin 2004.

## II – Le « groupe – métier » :

Un « groupe métier », représentatif des différents emplois - types, mais accordant une place privilégiée à l'emploi de secrétaire général, a contribué à préciser les référentiels d'emplois. Ce groupe<sup>1</sup>, réuni au début de la phase de consolidation de l'étude, a tenu ses travaux le 12 mai 2004.

En écho à une présentation des travaux validés par le comité de pilotage du 8 avril : diagnostic et premières pistes d'action, le « groupe métier » a été convié à :

- répondre à un questionnaire détaillé relatif aux fonctions exercées présentement par les membres du groupe-métier<sup>2</sup>,
- formuler des recommandations quant aux fonctions clefs de l'emploi de secrétaire général dans les services déconcentrés,
- proposer des pistes d'action de nature à favoriser la diversification des emplois pouvant être proposés à des cadres administratifs,
- identifier des parcours professionnels « qualifiants ».

## III – La méthodologie

La méthodologie proposée tient compte de trois facteurs dont l'importance a été validée lors de la réunion du comité de pilotage « restreint » du 5 décembre 2003 :

- tout d'abord, la complexité du positionnement organisationnel des emplois de secrétaires généraux,
- ensuite, le caractère nécessairement contingent et évolutif des institutions dans lesquelles les secrétaires généraux, et plus largement les cadres administratifs, sont amenés à exercer leurs missions,
- enfin, le souhait convergent des parties de disposer de cadres d'analyse et d'action pour piloter de la manière la plus efficiente possible les parcours professionnels des cadres administratifs œuvrant dans les services déconcentrés du MAAPAR.

---

<sup>1</sup> La liste nominative et les affectations des membres de ce groupe sont présentées en annexe 3

<sup>2</sup> Les données recueillies sont rassemblées en annexe 4.

La méthode a privilégiée été une approche compréhensive à l'exclusion de toute démarche normative.

Un protocole d'entretien commun a été proposé à tous les interlocuteurs. Conformément à la déontologie propre à ce type de travaux, les chargés d'études se sont engagés à garantir la complète confidentialité des propos recueillis. Chaque personne ayant donné son accord pour un entretien a en outre reçu l'assurance d'être destinataire du rapport final.

Les chargés d'études ont eu plus particulièrement recours à des entretiens d'une heure à une heure trente auprès d'un panel de cadres dirigeants tant en services déconcentrés qu'en administration centrale<sup>1</sup>. Deux secrétaires généraux en poste auprès d'établissements d'enseignements supérieur ont par ailleurs été sollicités.

Tous ces entretiens ont permis de mettre en évidence la multiplicité des facteurs pouvant éclairer les pratiques professionnelles, les positionnements choisis, les difficultés rencontrées, les souhaits d'évolution, les leviers d'action qu'il serait utile de mobiliser....

Les entretiens avec les cadres administratifs ont été réalisés pour l'essentiel sous forme d'entretiens de groupe<sup>2</sup>. D'une durée de trois à trois heures trente et réunissant de six à neuf cadres ces entretiens ont été structurés autour des thèmes suivants :

- repérage des activités assurées et mise en perspective de celles-ci,
- identification des « situations – problèmes » récurrentes et des méthodes de travail mobilisées pour y faire face,
- propositions d'axes de progrès tant au niveau local qu'au niveau national.

Les entretiens ont été conduits dans quatre chefs lieux de région et ont permis de réunir des cadres administratifs en poste dans une large palette de directions et services.

Ceux-ci ont eu lieu à : Montpellier, Orléans, Rennes, (deux groupes) et Rouen.

---

<sup>1</sup> La liste est fournie en annexe 4

<sup>2</sup> La composition détaillée de ces groupes est présentée en annexe 5. En outre, deux entretiens individuels ont été conduits auprès de cadres administratifs : ceux-ci n'ayant pu prendre part aux entretiens de groupe compte tenu d'engagements professionnels.

Les entretiens de groupe :

	Secrétaires généraux	Chargés d'études, animateurs de réseaux, ...	Total
Montpellier	3	6	9
Orléans	5	2	7
Rennes 1	2	4	6
Rennes 2	3	4	7
Rouen	4	2	6
Total :	17	18	<b>35</b>

Les chargés d'études ont pu en outre prendre connaissance de deux récents rapports du COPERCI centrés sur le fonctionnement des secrétariats généraux. Il s'agit d'un chapitre du rapport d'activité du Conseil Général Vétérinaire (année : 2003) et d'une synthèse des travaux réalisés par des membres de l'Inspection Générale d'Agriculture<sup>1</sup> (année : 2002 – 2003).

---

<sup>1</sup> En outre, à l'occasion d'une présentation des activités de l'Observatoire des missions et des métiers, un échange de vues consacré aux « Secrétariats généraux » a pu avoir lieu avec une dizaine de membres de l'Inspection générale de l'Agriculture.

## Premières données

---

### I – Quelques éléments d’histoire et représentations des fonctions assurées par les cadres administratifs

Entre 1964, date de la création des directions départementales de l’agriculture et 1975, les fonctions comptables et administratives ont été assurées par un agent de catégorie B : le chef de section administrative.

*« ... c’était l’époque de la compta avec des machines mécanographiques ! »  
AASD<sup>1</sup>*

A partir de 1975 – 1976, furent mis en place des chefs du service administratif et financier confiés à des cadres de catégorie A. Les attachés administratifs des « services extérieurs » sont issus pour partie de la promotion de « chefs de section » et pour partie de recrutements externes : concours spécifiques ouverts par le ministère chargé de l’agriculture ou ceux organisés par les instituts régionaux d’administration.

*« ... On a été propulsé chef de service, un peu sacrifiés au sortir du concours même s’il y avait six mois de tutorat auprès d’un attaché expérimenté » AASD*

Les années quatre-vingt, voient un changement d’appellation : les services administratifs et financiers deviennent les services d’administration générale. Les Directions régionales de l’agriculture et de la forêt, créées en 1984, sont dotées d’un service régional d’administration générale. Cette réforme, apparemment formelle, marque en fait un élargissement des fonctions des services : ils abordent notamment des dimensions qualitatives en matière de gestion des personnels.

*« ... Beaucoup se sont lancés dans la formation continue des personnels »  
AASD*

---

<sup>1</sup> Les verbatims, parfois légèrement modifiés afin de préserver l’anonymat, seront attribués à trois panels : les cadres dirigeants d’administration centrale, les cadres dirigeants des services déconcentrés, les cadres administratifs en services déconcentrés : « AASD ».

Au tournant des années 2000, advient la dénomination : Secrétaire général. Cette appellation est directement liée à la réforme des services déconcentrés (cf. création des directions départementales des services vétérinaires - décret n° 2002-235 du 20 février 2002).

A la création du corps des attachés administratifs des services déconcentrés, la quasi totalité des cadres étaient affectés à des fonctions opérationnelles : chef de Service d'Administration Générale (SAG). En 2003, seuls 38,5 % des attachés administratifs de services déconcentrés assurent des fonctions de secrétaire général. Un peu plus de 60% des attachés administratifs des services déconcentrés se consacrent à des emplois de chargés de mission, d'animateurs de réseaux... quelques uns ont en charge des fonctions d'encadrement de services techniques ou d'établissement de formation.

La fonction de responsable de service administratif au sein des DDAF a connu une implantation progressive :

*« ... certains DDAF ont souhaité dès 1975 disposer d'un attaché, d'autres au contraire se sont contenté d'une section comptable » AASD*

Le volet « gestion des personnels » n'a pas été assuré spontanément par tous les chefs de SAG :

*« ... J'ai connu des collègues qui lorsqu'ils sont arrivés n'ont pas eu accès aux dossiers « personnel » des agents... C'était le domaine réservé du directeur et de sa secrétaire » AASD*

L'intégration des chefs de SAG dans les équipes de direction fut progressive. Elle semble aujourd'hui achevée. Ces données, largement corroborées, révèlent l'existence longtemps entretenue d'une coupure « culturelle » entre les services à finalités techniques et économiques dirigées par des ingénieurs et le service d'administration générale dont la « technicité » n'était que partiellement reconnue.

*« Il y a encore quelques années l'équipe de direction, cela n'existant pas vraiment, c'était plutôt du face à face entre le DDAF et les chefs de service technique. Quand il y avait un problème, le DDAF organisait une réunion... Dans ces cas là, c'était plutôt tendu. ... » AASD*

*« Aujourd'hui le CODIR est stabilisé, cela ronronne même... Parfois il y a trop de bilatéral... Il nous faut être vigilant » Cadre Dirigeant SD*

Les propos ci-après synthétisent des représentations assez partagées chez les cadres administratifs assurant ou ayant assuré des fonctions de chef de SAG et occupant actuellement des emplois de secrétaire général :

*« On a été des pionniers... un peu envoyé au casse pipe dans des boutiques où les ingénieurs, les IGREF étaient dominants » AASD*

*« La gestion du quotidien, les véhicules, l'immobilier, les fournitures ... C'est usant ! Il y a eu pourtant des améliorations, mais les agents ne les perçoivent pas... » AASD*

Certains se projettent résolument dans le futur et identifient des dimensions à leurs yeux positives :

*« Le projet stratégique a été une vraie opportunité de travail en commun... Même si nous avons été un peu déçus lors de sa présentation à Paris » AASD*

*«... Je commence enfin à sortir la tête de l'eau, à faire réellement du management. J'ai la chance d'avoir deux agents sur qui je peux compter ... Je les appelle « mes lieutenants » AASD*

*« Demain, on sera peut être secrétaires généraux dans des pôles de compétence auprès des Préfets » AASD*

*« La compétence accumulée doit être valorisée ... Il faut mutualiser : on ne peut être spécialiste en tout ! La formation continue, la fonction juridique sont déjà structurées comme cela. » AASD*

En synthétisant les propos recueillis, tant auprès des directeurs départementaux et régionaux que des cadres administratifs, un triptyque « historique » est mis en avant. Celui-ci comprend :

- La gestion budgétaire, la comptabilité, les finances...
- La gestion des personnels, la GRH, le management, la gestion des vacataires, les jurys de concours,...
- La logistique, le fonctionnement des services, l'intendance, la gestion immobilière...

Il est complété à des degrés divers par :

- La formation continue des personnels,
- La communication plutôt interne mais parfois aussi externe,
- L'organisation des services.

## II – Quelques données factuelles qui révèlent des situations contrastées :

En nous référant aux données recueillies auprès des cadres ayant pris part aux entretiens de groupe, nous pouvons mettre en avant plusieurs séries de données.

### 1 – L'ancienneté dans l'emploi actuel :

	< 1an	1 à 3 ans	4 à 6 ans	> à 6 ans	Total :
Montpellier :	1	5	1	2	9
Orléans :	1	2	1	3	7
Rennes 1 :	1	2	1	2	6
Rennes 2 :	///	4	2	1	7
Rouen :	1	1	1	3	6
Total :	4	14	6	11	35

### 2 – Le nombre d'emplois occupés depuis l'entrée dans la fonction publique :

Montpellier :	4,3
Orléans :	3,2
Rennes 1 :	4,0
Rennes 2 :	3,0
Rouen :	3,5
<b>Moyenne pondérée de l'échantillon :</b>	<b>3,6</b>

Le nombre moyen d'emplois occupés par les cadres rencontrés à Montpellier doit être lu en écho avec l'âge moyen de ceux-ci. Ce « groupe-métier » a rassemblé des cadres étant plus fréquemment qu'ailleurs en seconde moitié de carrière.

### 3 – Les équipes des secrétaires généraux

Agents de catégorie A :	7 soit 4,6 %
Agents de catégorie B :	47 soit 31,8 %
Agents de catégorie C :	94 soit 63,6 %
Total :	148

Ces données font apparaître une moyenne de 8,9 agents mais elle cache des écarts importants : de 5 à 17 agents.

### III – Comment évoluent les fonctions confiées ?

#### 1 – Les perceptions des secrétaires généraux :

Gestion financière, budgétaire, comptabilité ....	↗
Ressources humaines, management, formation continue ...	↗ ou =
La gestion administrative des personnels	↗ ou ↘ si déléguée
Gestion des moyens, logistique...	=
Communication (interne et/ou externe)	↘ souvent faute de temps
Appui juridique	↗
Management stratégique, modernisation des services ...	↗ ou =

#### 2 – Les perceptions des chargés de mission « spécialistes » et des animateurs de réseaux :

Conception de projets dont documentation et communication	↗ ou =
Animation de groupes thématiques, de réseaux ....	= ou ↗
Suivi administratif financier et logistique	=
Appuis aux structures locales ou/et régionales (souvent à la demande)	↗
Formation des personnels, jurys de recrutement...	↗ ou =
Participation à des réunions d'équipes (CODIR)	=
Groupes de travail « nationaux »	=



## Secrétaire général : un acteur de compromis dans une étape de transition

---

### I – La fonction :

La quasi-totalité des personnes rencontrées affirment qu'il s'agit d'une fonction qui évolue depuis les années quatre-vingt. Elle apparaît comme une combinaison d'injonctions ministérielles et de portage par les acteurs forts : DGA, groupement des DDAF.... Un tournant est souvent identifié : la participation au projet stratégique et l'engagement dans les démarches « Qualité » de certains chefs de SAG.

*«... D'une manière générale, l'activité des SG s'est développée depuis quinze ans : management, GRH, compta, communication ... Cela a été encadré par des circulaires, ils répondent présents, il y a un équilibre à trouver » DDAF*

*« Rien n'a changé depuis [ la création des DDAF en 1984 ], si cela change, c'est de notre fait... » SG*

*« La première étape a été le projet stratégique il y a 7 - 8 ans. En 1996, on devient maître d'œuvre, c'est le chef de SAG qui connaît le mieux la structure, c'est la première mission transversale qui développe une capacité de synthèse, c'est un côté positif » SG*

### A - Le double défi de la diversité et de la complexité

*« Les nouvelles activités sont le pilotage de la modernisation et le management stratégique. Il y a une grande diversité de tâches, c'est là l'intérêt et la difficulté... » SG*

*« On a la porte ouverte, on est souvent dérangés, les agents viennent poser leur question, c'est un rôle important, c'est le quotidien ... Le passage du*

*changement d'ampoule au conseil en organisation lors d'un comité de direction est un art...; » SG*

*« ...Je ne vois pas beaucoup de métiers où la charge de travail ait été multipliée par deux ; le service a cru de 10 à 20 personnes sur deux sites distants » SG*

Ce qui transparaît dans le discours des acteurs, c'est le passage d'une fonction initialement essentiellement administrative et technique à des fonctions managériales voire politiques :

*« Plus récemment les missions transversales à assurer sont de vrais métiers. Il y en a trois : la bureautique et l'informatique technique et l'assistance juridique » DDAF*

*« Oui il y a eu des évolutions, mais est-ce qu'on pilote ou est-ce le CODIR ? A voir.... Mais on est en tout cas celui qui pédale.... » SG*

L'attribution par le DDAF, et/ou le choix par des secrétaires généraux de certaines activités, positionne le secrétaire général et détermine son degré d'influence. Lors de l'élaboration des projets stratégiques, le secrétaire général est-il secrétaire de séance ou moteur des actions transverses ?

*« Je fais en sorte que toutes les missions transverses soient sous sa responsabilité, y compris la mission informatique, donc quand il y a des réflexions globales, il organise les groupes de travail, les thèmes, sinon il est seulement le chef de service de la comptabilité » DDAF*

*« Dans beaucoup de DDAF, le secrétaire général est chargé de la communication » DDAF*

*« Les secrétaires généraux ont un rôle plus important s'ils sont intéressés aux systèmes d'information et s'ils contribuent à l'élaboration politique du service en la matière » DDAF*

B - La dénomination et la position : une légitimité octroyée mais qui reste à construire en interne et à l'externe

*«... Secrétaire général, c'est une notion périlleuse et en devenir. Il va falloir faire en sorte que notre appellation devienne crédible... » SG*

*« Sur la dénomination, on est différent des secrétaires généraux de Préfecture ; mais je suis plus prudent par rapport aux autres administrations comme la*

*DDE. La différence, c'est le service et les moyens, mais sinon on est dans les mêmes logiques.» SG*

*« Avec la réforme de l'Etat, il faut de vrais secrétaires généraux dans les départements, on retrouve une position de collaborateur direct du chef » SG*

*« Il faut gagner son image » SG*

*« Je n'ai pas honte du titre mais on n'a pas les moyens de nos missions » SG*

C - Les moyens de l'action en regard des missions confiées : une certaine ambivalence

La question des moyens en regard des ambitions revient sur un mode récurrent dans les entretiens d'une partie des groupes, moins dans d'autres ce qui laisse supposer une répartition inégale des moyens mis à la disposition des secrétaires généraux. Les « *dirers* » de certains secrétaires généraux sont marqués par un sentiment de malaise. Pour ces cadres, l'administration centrale aurait formulé des « *promesses ... mais celles-ci n'auraient pas été tenues* ». Celles-ci concernaient d'une part des moyens humains : tant sur le plan quantitatif eu égard aux effectifs réels par rapport aux effectifs officiels que sur le plan qualitatif : augmentation de la proportion de cadres A et B. D'autre part, les secrétaires généraux attendent des moyens notamment en matière de bureaux, d'espaces de travail, .... afin d'assurer leurs fonctions dans les deux entités : DDAF et DDSV.

*« Le problème, c'est qu'entre 1975 et maintenant, on a les mêmes moyens, trente ans sont passés. Or, il y a eu une évolution considérable certes en douceur. On a les mêmes moyens, alors que les fonctions se sont complexifiées, ajoutées. Le travail est considérable, mais à moyens égaux ! » SG*

*« Quand on fait tout, c'est compliqué. On n'a pas su réunir des moyens ! Je me mets en cause... mais il manque aussi un « effectif type » du secrétariat général, une référence.... Actuellement, c'est lié au bon vouloir du directeur départemental de l'agriculture » SG*

*« J'ai quatre agents de catégorie C ; c'est un problème pour déléguer les tâches complexes » SG*

*« Le SG ne devrait plus faire de gestion en direct... Mais les moyens ne suivent pas » SG*

Le malaise exprimé par certains secrétaires généraux se fonde sur des raisons multiples mais le niveau des rémunérations et la faiblesse des perspectives professionnelles sont cités de manière récurrente.

*« Il faut voir la façon dont sont nommés les secrétaires généraux... Où est le parcours qualifiant ? Parfois c'est douloureux, il y a des diversifications pour survivre. Auditeur interne, activité syndicale, mutualiste... sont des biais utiles » SG*

*« L'attaché administratif est condamné toute sa vie à être chef de SAG. Et puis il y a des problèmes de rémunérations à prendre en compte, il y a un écart de rémunération entre filière technique et filière administrative » SG*

*« Le parcours des secrétaires généraux est lamentable, dramatique... C'est le problème à vie » DDAF*

*« Le modèle de gestion est très primaire et dépassé : c'est secrétaire général ou secrétaire général ! Avec de la mobilité géographique, c'est un modèle stupide qui fait fi des parcours de formation qui ne sont pas valorisés » DDAF*

*« Notre génération est sacrifiée, c'est notre parcours qui rend les choses difficiles, il nous confine dans les tâches d'administration et de finances » SG*

*« Les secrétaires généraux « dinosaures » donnent la mémoire... Les autres font carrière » SG*

II - Le niveau local : « tandems » ou « trio » ?

Le tandem « Directeur Départemental de l'Agriculture et de la Forêt – Secrétaire Général » apparaît comme une complicité nécessaire à plusieurs titres :

- Au titre du lien d'interdépendance entre le Directeur et le secrétaire général :

*«... Si le tandem ne fonctionne pas, on est seul, à la différence des chefs de service qui sont plusieurs. Nous, on est les seuls administratifs» SG*

*« Quand un nouveau DDAF arrive, il voit le secrétaire général en premier et il demande la documentation sur cinq ans, c'est un moment de stress » SG*

*« Pour moi, secrétaire général ce n'est pas un grade, c'est un titre. C'est un véritable adjoint qui prend en charge et me conseille sur le fonctionnement*

*interne de la maison. Le tandem est fondamental pour la bonne marche, il suit les clignotants, les points sensibles » DRAF*

*« Selon moi le secrétaire général doit avoir de l'autorité, savoir résister s'il le faut à un directeur, lui éviter des erreurs de jugement... Cela demande expérience et compétence » DDAF*

*« Les secrétaires généraux sont très exposés dans la relation interpersonnelle, ils dépendent beaucoup de la relation avec le directeur, plus que les autres chefs de service » DDSV*

- Le DDAF, comme acteur instituant du secrétaire général auprès des autres chefs de service

Le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt apparaît comme un arbitre entre logique administrative et logique technique mais serait-il aussi l'acteur qui favoriserait le « croisement » de ces logiques ?

*« Le secrétaire général, c'est le moteur du CODIR, il est positionné comme cela, même si des chefs de service technique tordent le nez.... Je fais en sorte que toutes les missions transverses soient sous sa responsabilité, y compris la mission informatique. Donc, quand il y a des réflexions globales, il organise les groupes de travail, les thèmes.... Sinon, il est seulement le chef de service de la comptabilité » DDAF*

*« A plusieurs reprises, en cas de conflit, j'arbitre entre la filière administrative et la filière technique. Cela a été le cas lors de la mise en place de l'ARTT » DDAF*

*« Le secrétaire général est un chef de service à part entière ; or on le prend parfois pour un valet » DDAF*

- Le DDAF s'avère être la caution du lien entre le secrétaire général et le directeur départemental des services vétérinaires

*« Mon - [sic] - secrétaire général doit avoir une totale liberté vis-à-vis du directeur départemental des services vétérinaires. Pour cela, il faut une vraie complicité entre le secrétaire général et le DDAF pour que celui-ci lui laisse la bride sur le cou, lui fasse confiance... Or, ceci n'est pas facilité par les modes de nomination car on ne choisit pas ses collaborateurs... ni son directeur ... » DDAF*

*« Le secrétaire général est suivi dans ses propositions par le DDAF, il a un personnel DDAF ; ce n'est pas le cas des effectifs des services vétérinaires »  
DDAF*

- La complicité multidimensionnelle s'avère souvent complexe et parfois ambiguë

*« Il faut de la complicité dans le tandem DDAF – SG ! Cela dépend des hommes, cela ne va pas de soi » DDAF*

Le tandem entre le directeur départemental des services vétérinaires et le secrétaire général apparaît comme un rapport vécu souvent comme asymétrique. Celui-ci tient à de multiples facteurs : historique des services, logiques d'actions différentes, ....

*« Quand dans un département il y a plus d'agents à la DDSV, ne faudrait-il pas que le secrétaire général soit placé sous l'autorité du directeur départemental des services vétérinaires ? » DRAF*

*« Là où la DGA se trompe, c'est quand elle pense qu'on était traités comme les autres. Or, ce n'est pas le cas, le chef de SAG travaille pour la DDAF pas pour la DDSV, les aspects de communication, de formation, la gestion du patrimoine... ne sont pas gérés..... On se débrouille seuls » DDSV*

*« Pour la DGA, on sépare et on reste pareil ! Faux ! On veut que la DDSV soit mieux épaulée... Ces flous contribuent au malaise actuel » DDSV*

Pour les secrétaires généraux, les difficultés présentes, n'altèrent pas l'intérêt de coopérations avec les directions départementales des services vétérinaires.

*« S'occuper des DDSV rompt la routine. Il y a beaucoup à créer, on aurait envie d'y aller deux jours par semaine, il y a des gens ouverts, prêts à évoluer, plus qu'en DDAF, de jeunes techniciens notamment ... » SG*

*« La DDSV attend beaucoup de nous... Mais je n'ai pas le temps nécessaire pour cela... et cela est frustrant » SG*

- La notation : indicateur et symbole du lien entre les cadres dirigeants et le secrétaire général.

*« Ce n'est pas clair, le chef de SAG est sous l'autorité du DDA, le DDAF le note. On n'est pas consulté sur la notation. Le chef de SAG travaille pour la*

*DDAF ; le DDSV assurait et assure encore le rôle de chef de SAG... d'ou une situation confuse » DDSV*

*« Pourquoi n'est-on pas sollicités pour la notation, l'entretien d'activité, sa mobilité et son avancement ? » DDSV*

*« Pour la notation du secrétaire général, le DDAF me demande mon appréciation, mais je n'ai pas eu l'information en retour » DDSV*

*« La notation du secrétaire général n'est pas simple, il [ le directeur départemental des services vétérinaires ] n'est pas satisfait du secrétaire général. Moi, je pondère... C'est difficile ! » DDAF*

*« Le DDAF a proposé un entretien conjoint pour le secrétaire général, cela me semble écrasant pour lui, je préférerais l'organiser en deux temps et avec un arbitrage à la fin » DDSV*

Le « trio » : DDAF, DDSV, SG s'avère effectif ou mineur selon les modes de relations existant entre directeurs. La quasi-totalité des acteurs rencontrés s'accordent à reconnaître qu'un compromis ne va pas de soi. Ceci implique la prise en compte de paramètres multiples et pas exclusivement quantifiables : mode de management, historique, relations interpersonnelles, priorités politiques publiques... Chacun analyse ses gains, ses pertes et échafaude des arrangements. Si des compromis constructifs sont mis en œuvre, ceux-ci sont le résultat de l'engagement des cadres dirigeants qui rendent possible la construction de la confiance.

*« J'ai d'excellentes relations avec le DDAF et le secrétaire général, je n'ai pas l'intention de vivre replié sur moi, on a intérêt à coopérer avec le secrétaire général ; c'est bien organisé ... Pourquoi faire en parallèle ? » DDSV*

*« J'ai demandé au DDAF de favoriser le travail de la secrétaire générale qui vient toutes les semaines et participe au CODIR. Les cadres l'apprécient, ses avis comptent, elle vient tous les mardis pour être au contact du personnel du secrétariat général. Elle participe à beaucoup de groupes de travail, ce qui crédibilise l'action... Nous avons une relation de confiance, cette personne est loyale vis à vis de moi et du DDAF. C'est un vrai challenge » DDSV*

*« La réforme des secrétaires généraux marche par la volonté des deux directeurs » SG*

Un « *statu quo ante* » : une situation qui perdure encore dans certains départements.

*« Cela n'a pas beaucoup changé. On récupère plus de travail de saisie qu'avant, on a une double comptabilité ressaisie au niveau du SAG. A présent, il faut une spécialisation plus poussée des agents... cf. AGRI <sup>2</sup>, EPICEA... »  
DDSV*

*« La DGA parle d'un chef de SAG, pas d'un SAG bis ; elle parle de développement des missions à moyens constants »  
DDSV*

Cependant, perdurent des situations de méfiance inter-directions.

*« Si les deux directeurs veulent la guerre, on a tout ce qu'il faut, sinon c'est ok. C'est donc lié aux relations entre directeurs et entre les services. Ici, ce n'est pas mauvais »  
DDAF*

*« Le DDAF profite de la réforme pour essayer de déléguer certaines missions aux adjoints administratifs de la DDSV »  
DDSV*

*« Ils [ les directeurs départementaux ] font semblant. Il faut adhérer à la façade pour que tout le monde soit bien »  
SG*

Ainsi, est mis le plus souvent en évidence, une position « d'entre deux » pour le secrétaire général. Celui-ci est identifié comme un acteur porteur du compromis et chacun reconnaît qu'il s'agit d'une position exigeante.

*« C'est une réforme qui a été pensée de manière gestionnaire. Il faut le dire et l'assumer ; nous avons agi sous contrainte budgétaire, mais pas en pensée stratégique, d'où un projet assez bancal »  
DRAF*

*« La DGA a fait un choix mais est-il tenable ? Être à la disposition de deux directeurs, c'est difficile »  
DDAF*

*« Le secrétaire général unique, c'est une commande de l'administration centrale. On sépare DDAF et DDSV, et l'acteur « secrétaire général » doit se débrouiller pour que cela marche. On fait du mieux possible ; mais ce n'est pas jouable, chacun a sa stratégie, son jeu de structure et de corps, dommage ! Soit ils se tapent dessus, soit ils sont neutres et bien élevés. Le DDAF dit on ne se mouille pas mais faites en le moins possible. Le DDSV dit : On veut un secrétaire général pour nous. Nous on est entre les deux... Il n'est pas sûr qu'un secrétaire général puisse survivre »  
SG*

*« Nous, on est des fusibles... »  
SG*

*« Le secrétaire général a deux patrons. Ce n'est pas très bien, l'administration n'a pas trouvé mieux ; c'est un compromis pas très satisfaisant. En général, le secrétaire général choisit la DDAF pour ne pas être écartelé » DRAF*

III – Des actes symboliques mais aussi stratégiques :

Les participations aux CODIR révèlent des modes d'engagement diversifiés. Pour les acteurs, cela implique de saisir des codes de civilité nouveaux, voire surprenants... mais d'abord la volonté d'investir du temps :

*« Ils [ le directeur départemental et le secrétaire général ] viennent de temps en temps au CODIR, une fois par trimestre. Il faut réclamer... » DDSV*

*« Je convie le secrétaire général au CODIR, il participe, fait des exposés sur les entretiens d'activité très intéressants, puis on travaille au cas par cas, surtout avec les comptables » DDSV*

*« ... Je vais au CODIR de la DDAF. Pour le CODIR de la DDSV, il faut forcer la porte. Moi, j'y vais à la demande, ou sur un sujet précis » SG*

*« Le CODIR de la DDAF dure deux heures, c'est très concentré. A à la DDSV, c'est plus long.... il y a beaucoup de bi-latéral. Mais, je ne vois pas de solution miracle, il faut que les cadres A qui ne sont pas chefs de service aient aussi les informations de fond » SG*

Ces participations différenciées, mettent en évidence une question centrale : celle de l'appartenance.

*« Nous les secrétaires généraux, on est porteurs de l'image DDAF et de l'histoire. Ce sera différent avec les nouveaux. Le DDSV m'associe à ses CODIR, on fait un bon boulot .... Mais on a une épée de Damoclès au dessus [ sous entendu : un changement de directeur(s) peut remettre en cause la situation présente ] » SG*

Un grand nombre d'interlocuteurs mettent en avant la gestion du temps du secrétaire général :

*« C'est impossible de faire tout ce qui est demandé, il faut se concerter pour lâcher une partie. Or, si on le fait, le DDAF se sent délaissé. Il faut réfléchir à trois, nous mettre dans les mêmes locaux... Sinon, on demeure une pièce rapportée » SG*

*« ... Il faudrait passer deux jours et demi chez l'un et idem chez l'autre » SG*

*« La base de la confiance entre DDA et DDSV : c'est le temps passé en commun » DDSV*

Des questions pratiques, voire triviales, génèrent des situations difficiles, voire des tensions.

*« Lorsque j'y vais, [ à la DDSV ] je n'ai pas de bureau... Je ne sais pas où me mettre » SG*

*« Dans les petites équipes, c'est plus facile ; mais deux sites différents ne facilitent pas la tâche » SG*

Ces dimensions très concrètes ne facilitent pas l'intercompréhension culturelle qui s'avère *in fine* cruciale pour fonder des coopérations opérationnelles.

*« Comment comprendre le climat social quand on ne fait que passer ? » SG*

Cette intercompréhension, ne saurait se décréter ; elle passe par des micro-actions conduites en commun, des sessions de formation partagées, des échanges quant aux pratiques professionnelles ....

*« En formation on se mixe. Mais il y a bien deux cultures différentes dans les deux CODIR, les métiers sont différents, les enjeux aussi. Le contrôle est important pour les services vétérinaires. Cela dit, les méthodes des services vétérinaires sont très efficaces. Nous on arrondit, eux sont plus cartésiens, légalistes, ils connaissent les outils des démarches « Qualité »... Nous on est à la traîne » SG*

*« Nous n'avons pas la même culture, le même management, l'articulation n'est pas facile pour le secrétaire général » DDAF*

Plusieurs points sensibles sont évoqués par les directeurs départementaux des services vétérinaires. Ils peuvent être regroupés autour d'une demande d'équité : équité de traitements, de dotations en personnels, de NBI... mais aussi dans l'accès à l'information, aux formations, aux demandes de subventions...

*« On n'était pas traités comme les autres. Quand on demandait des conseils, on ne nous répondait pas toujours... Ce qui change maintenant, c'est qu'il y a des textes et des conventions sur la fonction de chef de SAG par rapport à la DDSV... La question de la formation, c'est un aspect positif. Le plan a été rédigé correctement pour les deux structures. C'est l'exemple vertueux. L'information qu'ont les chefs de SAG, il faut gratter pour l'avoir.... D'où*

*l'impression qu'il n'est pas loyal envers le directeur des services vétérinaires et qu'il le serait envers le directeur départemental de l'agriculture » DDSV*

*« Il y a aussi un malaise au sein des personnels administratifs à cause des NBI, dans le SAG. Deux adjoints administratifs peuvent en bénéficier... Or en DDSV, elles devraient l'obtenir aussi... mais elles ne l'ont pas. Comment faire ? » DDSV*

*« Un autre point de litige, l'informatique » DDSV*

*« Nos attentes : avoir un cadre A compétent à disposition, à l'écoute de nos besoins, qui fasse une veille sur les textes, soit force de proposition, qui joue le jeu, qu'il soit là physiquement dans un bureau avec les agents » DDSV*

Les instances paritaires, symboles d'une coopération dans « l'entre deux » ?

Le comité technique paritaire (CTP) et le comité hygiène et sécurité (CHS) fonctionnent de manière différenciée alors que nombre d'acteurs mettent en avant « une communauté de travail ». La présidence de ces instances revêt plusieurs modes : présidence tournante, présidence partagée entre les deux instances, co-présidence ...

*« Le CTP est commun, mais c'est très compliqué. Il y a un manque de suivi ; le DDSV souhaite autre chose » DDAF*

*« On co-préside ces instances et on est plus forts face aux revendications et au suivi » DDSV*

*« La coopération passe par des décisions simples et symboliques. Le DDAF préside le CTP dont je suis le co-président et je suis le président du CHS, car nous sommes beaucoup plus concernés avec la sécurité dans les abattoirs » DDSV*

*« Pour le RIALTO, nous l'avons élaboré en commun : DRAF, DDAF, DDSV. Il faut gérer le dialogue social en commun » DDSV*

La question de l'intérêt des participants pour les problèmes des uns et des autres varie : c'est objectivement un point problématique

*« Le CTP.... ? Les agents de la DDSV s'y ennuiant, sauf s'ils ont la main dessus... Le CHS est présidé par le DDSV et il y a 90% de questions pour la DDAF » SG*

*« Le CHS réunit les deux directions, il est présidé par le DDAF, les agents soulignent la nécessaire solidarité » SG*

La position des organisations syndicales :

*« Les organisations syndicales plaident pour une communauté professionnelle unifiée, le RIALTO est commun » SG*

En outre, nombre de cadres dirigeants aspirent à une communauté de travail plus unifiée. A leurs yeux, elle devrait permettre de favoriser des mobilités professionnelles, notamment pour les personnels de la filière administrative, voire des ajustements d'effectifs au regard de l'évolution de telle ou telle mission.

Les outils seront-ils des éléments intégrateurs, des éléments d'interdépendance ou d'indépendance ? Les appréciations s'avèrent différenciées. Vont-ils renforcer la dimension technique ou la dimension politique de la fonction de secrétaire général ?

*« Le problème c'est la réforme des procédures budgétaires. Il y a de nouveaux logiciels, ce sont de vrais changements. Il y aura deux années dures à gérer, sources de stress. Ce ne sera pas de trop d'être ensemble pour faire face » DDSV*

*« On est dans une phase de transfert de compétences cf. EPICEA, AGRI 2, ... Il y a un double discours, car ils sont incapables de gérer cela » DDAF*

*« Les secrétaires généraux existent, avec AGRI 2 . A terme, si on voit plus rien passer, n'est-ce pas les prémises d'une indépendance ? On gère la transition... On pourrait croire le secrétariat général commun.... Cela n'est pas si simple » SG*

*« Les enjeux pour les secrétaires généraux, c'est la MODERFI avec le contrôle de gestion. Il nous faudra être prêts d'ici un à deux ans. A terme, le contrôle de gestion va devenir essentiel pour les secrétaires généraux. Il nous faudra des secrétaires généraux très professionnels et des chefs de services techniques impliqués, sinon nous irons vers des crises. La DGAL n'a pas encore bien compris cela, ils ont une vision trop filière » DDSV*

Un positionnement dans le système lié à une zone d'incertitude institutionnelle

L'analyse des propos recueillis permet de mettre en évidence un double sentiment :

- \* Etre « *au milieu du gué* », dans un processus de changement inachevé.
- \* Etre dans une transition où le secrétaire général est ciblé comme étant l'acteur pivot d'un « compromis » pour réguler le système sans en avoir ni les moyens ni l'accès aux leviers de décision et d'action.

Ces constats se fondent tant sur les réformes en cours que celles à venir et notamment :

- \* Les fusions DRAF - DDAF se généralisent,
- \* La décentralisation, la réforme de l'État, des re-découpages ministériels potentiels et de nouveaux rôles pour les Préfets modifient la carte institutionnelle.

#### IV - Les secrétaires généraux et leur(s) équipe(s) :

La relation avec les agents se modifie tant du fait de la pression externe ....:

*« Il y a un changement d'état d'esprit des agents, ils vivent mal les soucis, ils sont perturbés par la montée de la judiciarisation et des contentieux » SG*

.... que du fait de la pyramide des âges :

*« Il y a une catégorie de personnes inadaptées par rapport aux jeunes ingénieurs des travaux agricoles opérationnels. Ils ne font pas de sentiment et les laissent sur le côté en souffrance ... La pyramide des âges fera qu'il y aura un hiatus entre les jeunes de corps techniques déjà formés et une partie du personnel administratif qui ne suit pas » SG*

Une ou deux équipes ? : Un secrétaire général commun, un secrétariat commun ou deux équipes juxtaposées ?

Au dire de nombre d'interviewés, la réforme serait « *au milieu du gué* »

*« Il n'y a pas de secrétariat commun au niveau des équipes, donc la réforme est restée au milieu du gué. Va-t-on vers le rapatriement des équipes sous l'autorité du secrétaire général ? Il y a beaucoup d'ambiguïté, les directeurs des services vétérinaires ont cru qu'ils disposeraient de cinquante pourcent du temps des secrétaires généraux... Ce qui n'est pas vrai » DRAF*

Cependant, ici et là des acteurs s'engagent et s'investissent.

*« L'idée était d'avoir un secrétaire général commun, ce que nous avons fait. Maintenant, il nous reste à constituer un secrétariat général commun. La*

*secrétaire générale va à la DDSV, y passe du temps. C'est pour moi un sacrifice mais c'est nécessaire pour que ça marche» DDAF*

*« On n'a pas demandé leur avis aux directeurs départementaux de l'agriculture. L'administration centrale les a mis devant le fait accompli... » DDAF*

*« Maintenant on peut dire qu'on a un manager commun avec une équipe dans laquelle les échanges sont permanents. La personne qui suit la comptabilité a passé trois semaines à la DDAF pour approfondir les procédures. Nous avons mis en partage plusieurs dossiers... mais aussi les recrutements. Je suis le président du jury local ; cela a généré des économies d'échelle » DDSV*

*« Il faut aussi organiser des assemblées générales et des temps de convivialité, des repas entre agents » DDSV*

*« On fait vivre en commun le site « Intranet » afin de donner à voir les travaux réalisés » DDAF*

*« Ici on n'a pas fusionné les deux SAG, on a laissé les choses en l'état. Il y a deux structures et le secrétaire général n'en privilégie aucun. Faut-il aller au delà ? C'est possible si le secrétaire général est reconnu par les deux directeurs, il peut alors agir sur un mode transverse » DDSV*

*« Nos agents participent aux réunions du chef de SAG pour avoir des infos plus complètes » DDSV*

Mais des réserves demeurent :

*« Il y a un positionnement du groupement des directeurs des services vétérinaires qui veut l'indépendance. Les agents eux-mêmes moins » SG*

*« Le secrétaire général voudrait regrouper les personnels chez lui dans un même bureau.... » DDSV*

V - Le niveau régional : IGIR et IGVIR :

Ces cadres supérieurs sont identifiés comme un lien entre le niveau central et local. Pour nombre de directeurs, mais aussi de secrétaires généraux, l'intérêt qu'ils portent à la réforme constitue un signe potentiel de reconnaissance de la fonction et de ses difficultés.

*« Le rôle des IGIR et IGVIR ? Ils insistent sur le besoin de se mettre d'accord, on est condamnés à s'entendre ; ils rappellent la parole ministérielle » DDAF*

*« IGIR et IGVIR ? Ils ont un discours de vérification par rapport aux textes. C'est l'attaché qui met de l'huile dans les rouages » SG*

*« L'IGIR me tient au courant, attend des réponses sur les problèmes de mobilité ou sur des problèmes organisationnels. Ils discutent maintenant avec le DDAF et une ou deux heures avec nous les secrétaires généraux et vingt minutes avec les autres chefs de service » SG*

*« L'IGVIR, on le voit peu, on devrait être consulté sur les personnels » SG*

*« En cas de tension, l'arbitrage IGIR et IGVIR est reconnu et objectif, ici oui, ailleurs ? » DDSV*

*« Il fut un temps pas si lointain où IGIR et IGVIR ne favorisaient pas ces coopérations, mais nous avons à présent une autre génération » DDAF*

## VI - Les Réseaux ?

Les propos recueillis font état ici de réseaux interdépartementaux mais ailleurs, c'est l'absence de ceux-ci qui est déplorée.

*« Le réseau des secrétaires généraux, c'est les rencontres régionales. Le forum peut être utile en complément pour les codes des marchés publics par exemple » SG*

*« Moi, j'anime en tant que délégué FORMCO, à la demande des jeunes secrétaires généraux, des échanges thématiques : sur les règles de l'ARTT, le problème des services vétérinaires... » AASD*

*« Il y a des réunions thématiques sous la houlette du Préfet, mais il n'y a pas de réseau informel des secrétaires généraux par régions. » SG*

## VII - Le niveau central : c'est le niveau des décisions

La grande majorité des acteurs rencontrés mettent en avant des différences entre les discours et les pratiques au quotidien.

*« Budgétairement, ils [ les autorités centrales ] n'avaient pas le choix » DRAF*

*« La Direction générale de l'alimentation ne joue pas le jeu, elle court-circuite, elle est très centralisatrice, elle décide de tout. Nous, [ c'est-à-dire la DGA ] c'est la logique inverse. Les méthodes de travail sont décalées. Ce n'est pas simple... » DDAF*

*« La Direction générale de l'alimentation poursuit son objectif d'avoir des secrétaires généraux autonomes » SG*

*« C'est plus dur avec la Direction générale de l'alimentation qu'avec les directions départementales des services vétérinaires : sur le terrain on s'arrange » SG*

*« Les jeux nous dépassent largement, ils sont entre les mains de la Direction générale de l'alimentation, de la DGA et du ministre... On regarde, si on en tire des avantages statutaires ... » SG*

*« Il y a une réflexion à mener sur le positionnement... Nous, on n'a pas les manettes » SG*

Les réunions organisées par la Direction Générale de l'Administration :

*« Il y a deux fois l'an des réunions d'homologues secrétaires généraux en centrale. Mais c'est plus une remontée de doléances. C'est éteint... Il n'y pas d'ambiance » SG*

Le groupement :

*« Le groupement existe, il repart mais ce n'est pas simple... Avant l'ambiance était plus libre, plus enthousiaste, il y a du « turn-over », des nouveaux .... On ne se connaît plus.... » SG*

En synthèse ...

Le secrétaire général est identifié comme un acteur de compromis entre deux directions, entre deux directeurs, entre deux équipes. Il en résulte un équilibre fragile, tendu reposant sur la nature des relations entre acteurs locaux et sur leur capacité de régulation.

Les relations entre chefs de service s'avèrent encore ambiguës ; il existe encore des tensions entre la logique administrative et les logiques techniques. Des

différences en terme de rétributions rendent en l'état les convergences mal aisées. Or, il existe une attente de « *croisement de logiques* ».

Quant aux relations entre pairs, il existe un besoin d'animation, de débats, d'échanges institués que les réunions nationales actuelles ne satisfont pas. Les organisations syndicales en charge de représenter les personnels sont identifiées de manière contrastée. Pour certains, cet acteur est absent des discours. Dans certains terrains il est très présent sans que cette présence renvoie expressément aux problématiques des cadres administratifs ou des secrétaires généraux en particulier.

Enfin, les relations « externes » apparaissent très tenues. Un besoin d'ouverture et d'expériences est ici et là formulé pour être crédible vis à vis de soi et vis à vis des autres.

---



## Chargés de mission, spécialistes et animateurs de réseau : des cadres en quête de légitimité.

---

### I – Une position floue ... entre dévalorisation et attentes fortes

Lors de la création du corps des attachés administratifs des services « extérieurs », la fonction de chargé de mission était connotée négativement. D'ailleurs une fraction très limitée - moins de cinq pour cent - de ces cadres furent affectés à de telles missions. *A contrario*, être cadre opérationnel en qualité de chef de SAF<sup>1</sup> constituait une position plus « noble ». Aujourd'hui, ces emplois sont encore perçus par certains comme une position dévalorisante.

*« Ne pas être plus être chef de service, c'est ne plus être membre du CODIR et être marginalisé » SG*

Le passage de chef de SAG à chargé de mission – expert est perçu négativement par certains cadres dirigeants.

*« Ce projet a été peu compris ...J'ai du argumenter.... et en plus pour moi cela se traduisait par une perte de traitement .... » AASD*

Certains cadres dirigeants mettent en parallèle cette position et les parcours des cadres administratifs en administration centrale et pointent un paradoxe.

*« En centrale, un jeune attaché commence classiquement sa carrière comme chargé de mission. Après un ou deux postes de ce type, il accède à un emploi d'adjoint de chef de bureau.... » DDAF*

---

<sup>1</sup> SAF : Service Administratif et Financier, dénomination première des SAG : Services d'Administration Générale.

## 2 – Une expérience identifiée comme potentiellement riche :

Nombre de cadres dirigeants et de secrétaires généraux expriment aujourd'hui des opinions plus nuancées. Des fonctions de chargé de mission, d'adjoint de chef de service technique présentent des avantages. Ils considèrent que ces emplois peuvent constituer des ouvertures :

- sur les organisations socioprofessionnelles notamment dans le cas d'une affectation en service d'économie agricole et à un degré moindre en service « Eau, Forêt et Environnement »,
- sur une connaissance fine des institutions politiques locales.

Pour des cadres dirigeants, notamment en poste en administration centrale, mais aussi pour des directeurs départementaux ayant eu en charge des structures d'administration centrale, de tels postes constituent une « *réelle opportunité* » : celle d'engager un « *métissage* » entre cultures techniques et cultures administratives. Enfin, plusieurs de nos interlocuteurs considèrent que de tels emplois, parce qu'ils sont de nature fonctionnelle, permettent un apprentissage managérial.

« ...*Ce sont des positions moins exposées* » *DRAF*

## 3 - L'alternance dans la nature des responsabilités :

Cette alternance entre responsabilités fonctionnelles et responsabilités opérationnelles est assez unanimement perçue comme très pertinente. Mais sa mise en œuvre est exceptionnelle. Plusieurs obstacles sont mis en avant :

- Le « *cliquet indemnitaire* » : passer d'un emploi de secrétaire général à celui de chargé de mission induit une perte de rémunération assez substantielle,
- Les mobilités géographiques : celles-ci ne sont pas toujours très probantes,
- Les contraintes familiales : elles pèsent sur ces cadres notamment en début de carrière pour les agents féminins,
- La transparence « *faible* » voire « *illusoire* » de certains postes « *déjà pourvus lors de leur publication* ».

En outre, ces positions « de chargé de mission – expert » peuvent être utilisées pour des « *sanctions dissimulées* ».

« C'est je crois ce qui a été décidé à l'encontre d'un secrétaire général qui n'avait pas démérité mais qui n'avait pas entendu ... [ un certain message ] »  
DDAF

Choisir d'être chargé de mission peut aussi être un choix pour « reprendre son souffle » après des fonctions difficiles :

« J'en avais un peu assez des fonctions de chef de SAG, surtout de la fonction « intendance » qui est très usante, ingrate... J'ai voulu me recentrer : être en situation de produire, pas uniquement de papillonner à longueur de journée sans pouvoir dire ce que l'on a réellement fait ! » AASD

Mais nombre de cadres dirigeants mettent en avant un risque : se spécialiser trop tôt.

«..... La fonction d'appui juridique ?...Oui, mais attention à ne pas transformer nos jeunes attachés en conseillers de tribunaux administratifs ! Cela serait un contre – sens ! » DRAF

4 – Une question peu abordée .... mais néanmoins cruciale : comment accède t'on de la position de « chargé de mission spécialiste » plus ou moins autoproclamé à celle de professionnel avéré : « être référent » voire « expert » ?

« Un danger : l'expert « auto proclamé ».... L'électron libre, le gars incontrôlé qu'on ne voit jamais ...mais qui coûte aux structures ! » DDAF

Dans les processus de légitimation, on doit noter le rôle souvent déterminant d'une formation diplômante en cours de carrière. C'est le cas notamment de cursus de type « DESS en Droit public », « Ingénierie de formation ». Ces qualifications sont acquises soit en cours de fonctions, mais cela est difficile à concilier avec les responsabilités professionnelles et une « vie familiale équilibrée », soit avec un « contrat » avec l'institution sous la forme d'une décharge ponctuelle de service ou d'un congé formation à temps partiel.

D'autres voies sont aussi mobilisées, il s'agit en particulier d'engagements, en qualité de formateur dans des dispositifs thématiques. Ils constituent des processus cumulatifs surtout si ces actions sont « portées » par des structures d'administration centrale : DGA, DAF, SAJ...

Quelques personnes rencontrées évoquent comme piste, les modalités mises en œuvre par la Direction générale de l'alimentation lors de ses démarches

« Qualité ». Elles permettent d'identifier des « référents » sans considération du statut hiérarchique de l'agent.

5 – Une opportunité identifiée par de nombreux responsables et cadres administratifs : le besoin croissant de savoir-faire juridiques

Il s'agit d'une ressource significative pour nombre d'attachés administratifs des services déconcentrés. Leur formation initiale comporte souvent cette dimension complétée en outre par les enseignements reçus en aval de leur admission dans les instituts régionaux d'administration. Ces savoirs sont en outre confortés pour certains d'entre eux par une pratique professionnelle ancrée dans la gestion de marchés publics, la pratique du droit foncier, des appuis aux responsables d'établissements publics d'enseignement technique agricole publics....

Ces compétences sont explicitement perçues comme une ressource par les directeurs départementaux qui identifient des besoins d'appui juridique en croissance. Ils citent notamment :

- les contentieux liés aux « *droits à produire* » liés à la nouvelle politique agricole commune,
- le droit de l'environnement,
- le droit pénal évoqué plus particulièrement par les directeurs départementaux des services vétérinaires.

La juridicisation de la société est unanimement perçue comme une tendance lourde à laquelle les directions et services sont et seront de plus en plus confrontés.

En outre, d'autres besoins d'expertise sont cités :

- Contrôle de gestion : LOLF,
- Organisation et conseils aux structures, modernisation des cellules, des services,....
- Management des ressources humaines, gestion des vacataires, évaluation des personnels,
- Communication interne (cf. site Intranet) ou externe (cf. Télé procédures),
- Gestion de bases de données en lien avec des Systèmes d'Informations Géographiques,
- ....

Cadres dirigeants et attachés administratifs partagent une appréciation : les services ont, et auront demain, besoin de spécialistes mais il s'agit d'éviter un piège : celui de s'enfermer « *dans sa tour d'ivoire* »

« *Il y a un danger réel, vouloir disposer d'hyper spécialistes, c'est déjà le cas chez certains pour les juristes ...Demain dans le contrôle de gestion : ils devront travailler toujours plus en lien avec les cadres techniques pas travailler dans leur coin !* » DDAF

Ce qui est attendu, sans être toujours explicité, semble être un modèle de métissage culturel. La majorité des cadres dirigeants, et particulièrement ceux en fonction en services déconcentrés, souhaitent que les cadres administratifs acquièrent une culture technique et que parallèlement les cadres techniques se dotent d'un minimum de culture administrative.

Ces cadres font référence aux attentes exprimées par les autorités préfectorales en se référant parfois implicitement à des recompositions institutionnelles à venir.

« *Les Préfets tiennent beaucoup à la formule du guichet unique pour simplifier les relations avec les administrés qui se perdent dans nos procédures...* » DDSV

Cependant, ces mêmes cadres dirigeants sont conscients que ces « *métissages* » rencontrent des résistances :

« *Le ministère est fier de sa culture technique ... Cela l'identifie, mais c'est peut être aussi enfermante !* » DRAF

Des cadres valorisent une alternance mais qui est bien rarement mise en œuvre : le passage d'un emploi de chargé de mission en administration centrale à une affectation en service déconcentré s'avère « *exceptionnel* » :

« *C'est très positif, cela permet d'éviter des discours caricaturaux ...les gens de Paris, ceux des services déconcentrés ...Beaucoup d'incompréhensions fondées sur des stéréotypes...Nous devrions favoriser ces mouvements pour les cadres administratifs comme pour les cadres techniques.* » DDAF

## 6 - Les animateurs de réseaux : entre expertise et coordination

Un constat est unanimement partagé : les services ne peuvent tous disposer en leur sein de l'ensemble de la « *panoplie* » des spécialistes.

*« Le temps n'est plus à cela ... la gestion des effectifs nous impose des choix. On l'a vu dans des domaines techniques : l'ingénierie publique, la protection des végétaux ... » DRAF*

*« Le réseau juridique : c'est une réussite. Cela tient aussi à la qualité de l'animation » DDAF*

Mais au-delà d'un discours unanimiste sur les principes, on constate des discours paradoxaux. Ainsi, si création de réseaux est souvent vantée, voire présentée comme « la » réponse miracle, les cadres qui ont en charge leur fonctionnement évoquent la gestion « territorialisée » des ressources. Ainsi, la mutualisation des spécialistes demeure une idée qui heurte encore certains cadres dirigeants.

Cette situation, place les cadres administratifs en responsabilité de réseaux face à un dilemme. Soit ils optent pour un positionnement d'expert :

*« Faire à la place de ... c'est-à-dire produire souvent dans l'urgence » AASD*

soit, et c'est la solution qui leur paraît la plus adaptée :

*« Favoriser les apprentissages, diffuser les « bonnes pratiques » AASD...*

*« On me demande d'être parfois ... souvent dans des dossiers déjà bien embrouillés, des affaires perdues... » AASD*

*« Les services essaient au jour le jour ... ils travaillent seuls ... Ils m'appellent en dernier recours pour un mémoire mais cela ne sert souvent à rien ! » AASD*

*« Certains cadres me considèrent complètement à leur service... Leur dotation a été amputée pour créer mon poste... J'appelle cela, leur droit de tirage ! » AASD*

Nombre d'animateurs de réseaux ressentent le besoin de faire légitimer leurs activités par l'encadrement supérieur. Ils découvrent dans un contexte de ressources rares, la dimension quasi stratégique du « faire savoir » auquel ils n'étaient pas préparés.

*« Être présent au CODIR, c'est essentiel pour expliquer nos positionnements, porter à connaissance ce qu'on a appris dans nos réunions Paris... C'est des lieux où l'on construit sa place ... même si cela coûte du temps » AASD*

*« Être animateur de réseaux ... ce n'est pas être expert en tout, c'est favoriser des maillages, les complémentarités, faire se diffuser des bons supports de travail... » AASD*

*« Les journées d'information, les regroupements sont de bons moyens, mais il faut l'adhésion de l'encadrement qui y voit parfois des pertes de temps ... Il faut savoir communiquer en aval : or on n'a pas ce type de réflexes ! » AASD*

*« Les services ont la tête dans le guidon ... Du coup, ils nous l'a mettent aussi... Ce n'est pas le but du jeu ! » AASD*

Dans les réseaux « Personnes ressources juridiques », un facteur limitant récurrent est évoqué: le manque de temps pour les relais et les responsables locaux. La formation continue apparaît plus installée dans le paysage institutionnel. Il est vrai qu'elle bénéficie d'une nette antériorité<sup>2</sup>

*« La formation continue est à présent bien inscrite dans le paysage, beaucoup de cadres ont compris l'intérêt des stages sur site » DDAF*

*« Dans les CTP, la formation est un thème largement consensuel » DDSV*

## 7 - Les relations des cadres spécialistes et des animateurs de réseaux

### A – Les animateurs :

L'isolement qu'ils mettent en avant ne surprend pas ; dès lors, ils investissent beaucoup dans les technologies de la communication : messageries, sites intranet, forums...

*« Le forum pour nous est crucial » AASD*

Le rôle d'appui des instances centrales s'avère pour eux essentiel. Ils citent tout particulièrement les différentes sous directions de la direction générale de l'administration, celles de la direction générale de l'enseignement et de la recherche, le service des affaires juridiques...

*« C'est beaucoup par eux que l'on construit notre place ... Je les consulte pour des conseils ... même si parfois ils répondent pas ... ou à côté ! » AASD*

---

<sup>2</sup> Les premiers relais dans le domaine de la formation continue des personnels ont été mis en place en 1977. Le premier réseau de personnes ressources juridiques voit le jour en 1999 dans le « Grand ouest ».

*« On a l'appui de la DGER et de l'inspection ... C'est une ressource en cas de coup dur... Quand on a des proviseurs confrontés avec des affaires chaudes... » AASD*

Les animateurs de réseaux déclarent dans leur majorité prendre part aux comités de direction des directions régionales de l'agriculture et de la forêt. Leur présence est plus ponctuelle dans ceux des directions départementales des services vétérinaires et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt.

*« Présenter mon activité lors d'un regroupement de directeurs, cela a été utile ... mais cela ne résout pas tout ... les questions de moyens demeurent ! » AASD*

## B – Les chargés de mission – spécialistes

Plus encore que les animateurs de réseaux, le discours des chargés de mission est dominé par leur isolement. Leur aire relationnelle se limite souvent à leur service, c'est le cas notamment des cadres administratifs affectés dans un service d'économie agricole.

*« Les réunions de service sont bien utiles pour lutter contre les cloisonnements » AASD*

Certains ont construit une sociabilité régionale :

*« On se connaît, on se téléphone ... Il y a la messagerie, mais c'est plutôt limité » AASD*

*« Il y a eu la formation continue ... Cela a été positif » AASD*

Une question demeure ouverte et à ce jour non traitée. Comment un ministère confronté à des demandes d'appuis spécialisés peut-il construire une « *société de la connaissance* » au-delà de la seule mobilisation des « *bonnes volontés* » ?

8 - En synthèse : les cadres administratifs et les secrétaires généraux face aux règles<sup>3</sup>

Trois postures éclairent les places occupées par les cadres administratifs dans leurs organisations.

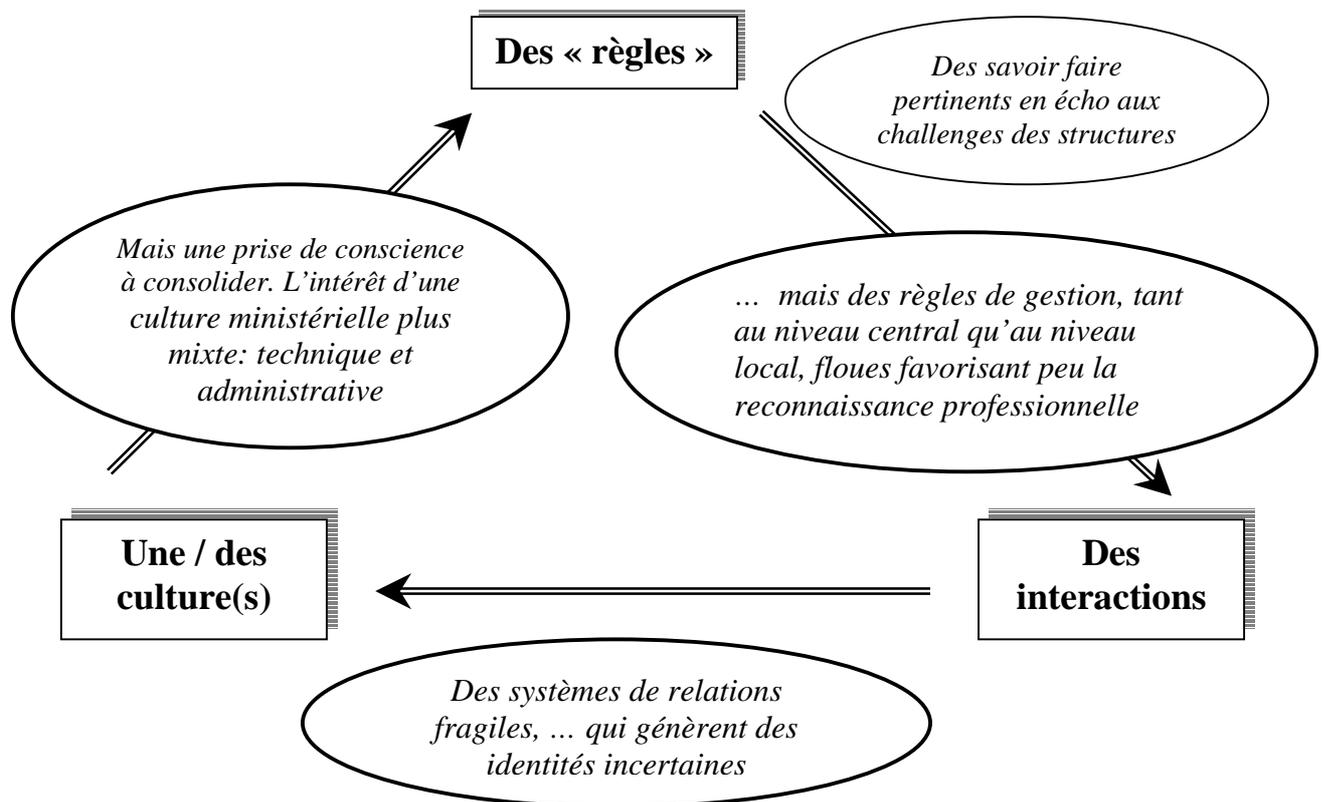
---

<sup>3</sup> Par règles, nous entendons toutes les normes : lois, décrets mais surtout les notes de services et autres procédures organisant la vie des directions et services.

Les règles sont tantôt subies. C'est le cas de la gestion des crédits, surtout quand surviennent des « gels », mais aussi de la gestion des personnels : « *Épicéa est centralisé* », et enfin les budgets de la formation continue, de la communication dont les procédures sont largement critiquées et définies comme « *illisibles...* »

Les règles sont parfois adaptées au contexte local. Ainsi l'ordre du jour des CTP, des CHS, le RIALTO, la gestion immobilière, les entretiens d'activité, le programme local de formation continue ...offrent des espaces d'initiative.

Les cadres sont enfin parfois en situation de créer des règles. C'est le cas notamment quand ils sont sollicités pour l'organisation de cellules, de services, le Projet Territorial de l'Etat, le Plan d'action stratégique...



Les cadres administratifs oeuvrent dans un champ de règles dense : textes de lois, dispositions réglementaires, notes de services .... Ils sont d'abord sollicités par l'encadrement supérieur, mais aussi par chacun des membres des communautés de travail, pour comprendre et mettre en œuvre ces dispositions.

Les savoirs et savoir-faire qu'ils mobilisent apparaissent pertinents aux yeux des dirigeants et des personnels : leur compétence semble avérée.

Au dire des cadres administratifs, leur isolement fonctionnel mais surtout culturel, ne serait pas propice à une juste reconnaissance de leur professionnalisme. Ils semblent engagés dans des relations socioprofessionnelles très personnalisées. La très grande majorité des cadres a en effet mis en avant le caractère contingent des relations professionnelles qui les lient avec les deux directeurs départementaux. Dans ce contexte, renforcé par la complexité des relations inter institutionnelles, sur laquelle ils n'ont que peu de prise, les cadres administratifs éprouvent des difficultés pour affirmer leur identité professionnelle. Celle-ci est d'autant plus fragile qu'elle se met en place dans des univers professionnels où les références aux sciences du vivant et au génie civil disposent d'une forte légitimité.

Cependant, nombre de cadres dirigeants ont identifié que les services déconcentrés placés sous leur autorité ne peuvent pas durablement être reconnus comme performants si cette dualité culturelle génère de clivages. Ils attendent des cadres placés à la tête des services techniques des compétences administratives et managériales. Symétriquement, il semble que les secrétaires généraux, mais plus largement tous les cadres administratifs soient invités à s'ouvrir aux cultures techniques. A une vision taylorienne, privilégiant des spécialisations, semble succéder une invitation à l'hybridation. Celle-ci serait une voie propice pour qu'adviennent des coopérations, source d'économies de moyens, mais surtout plus conformes aux attentes des interlocuteurs des services déconcentrés du ministère en charge de l'agriculture.

---

## Accompagner des processus de professionnalisation : dix propositions

---

En écho à l'état des lieux et aux interrogations exprimées tant par les cadres dirigeants que par les cadres administratifs, ceux-ci ont été sollicités pour esquisser d'une part des axes de progrès et d'autre part pour évoquer des mesures concrètes. Si ces dernières s'inscrivent dans les logiques d'action propres à chacun des différents niveaux de responsabilité : cadres dirigeants en poste en administration centrale, directeurs régionaux et départementaux, secrétaires généraux et chargés de mission ou animateurs, des convergences fortes peuvent être mises en avant quant aux principes devant structurer les mesures d'accompagnement. Une large majorité des personnes ayant accepté d'être questionnées convient qu'au regard de la complexité des missions confiées aux cadres administratifs des processus de professionnalisation doivent être poursuivis voire confortés.

L'optimisation des articulations entre les responsabilités « techniques » et les responsabilités « administratives » constitue la clef de voûte des actions à conduire. C'est, pour un grand nombre des personnes sollicitées, l'axe qui conditionne l'efficacité de l'action publique. Ces articulations sont en outre identifiées comme cruciales pour de consolider d'authentiques liaisons entre les différents niveaux institutionnels au sein du ministère chargé de l'agriculture. Trois niveaux sont plus particulièrement identifiés :

- les liens entre le « Central » et le « Local »,
- les coordinations entre le « Régional et le « Départemental »<sup>1</sup>
- les liaisons « Intra départementales »<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ce second axe est plus particulièrement évoqué par les cadres dirigeants des directions départementales des services vétérinaires mais aussi à propos des liens entre l'autorité académique (DRAF) et les établissements publics locaux d'enseignement agricole.

<sup>2</sup> Cet axe constitue souvent l'une des priorités des directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt et de nombre de secrétaires généraux qui évoquent sans fard des « cloisonnements encore trop forts », « des quasi – citadelles »... à l'intérieur des DDAF. D'autres évoquent par contre la « *recomposition des services de l'Etat autour des Préfets* ».

*« Au delà des efforts déjà entrepris ... des marges de progrès demeurent et sont attendues par les différentes parties. » Cadre dirigeant d'Adm. Centrale*

Les positions des cadres dirigeants quant à la situation des secrétaires généraux en fonction auprès des deux directions départementales sont bien résumées par les propos ci-après :

*« La réforme engagée a été conduite sous contrainte. Beaucoup avaient conscience des écueils, mais nous n'avions pas d'alternatives et les temps ne sont pas favorables à la multiplication des fonctions... En outre, il convenait de préserver l'unité de la communauté de travail locale. » Cadre dirigeant d'Adm. Centrale*

Ces responsables soulignent que les mesures d'accompagnement doivent être construites en intégrant des données structurelles fortes : « exigence de cohérence » et « réalisme ». Pour eux, si le ministère en charge de l'agriculture dispose en propre de leviers d'action, d'autres relèvent du champ inter-ministériel.

Deux considérations globales sont énoncées quant à la position et aux parcours des cadres de catégorie A :

- Les corps de cadres administratifs de catégorie A, à l'instar de leurs homologues de la filière technique, sont structurellement dans une position d'intermédiaires.

*« L'existence de corps A+ à vocation interministérielle constitue une réalité institutionnelle forte » Cadre dirigeant d'Adm. Centrale*

- Dans tous les corps, les dynamiques de parcours s'organisent autour de deux registres : des combinaisons de mobilités constituent des « accélérateurs de carrières », *a contrario*, des carrières plus « linéaires » sont plutôt la règle.

1 – Une lettre de mission pour les secrétaires généraux et les cadres animateurs de réseaux.

Ces deux profils d'emplois requièrent une définition à la fois nationale et ancrée dans le territoire d'affectation. A cette fin un dispositif en deux temps pourrait être mis en œuvre.

Le premier temps consisterait à la diffusion d'une « directive nationale commune d'orientation » visée par les deux directeurs généraux directement concernés : le directeur général de l'administration et le directeur général de l'alimentation. C'est sur cette base que serait mise en oeuvre une concertation entre les directeurs départementaux et le secrétaire général dès son arrivée auprès des deux cadres dirigeants.

Une lettre de mission définissant les responsabilités et les fonctions devant être assurées par le secrétaire général serait mise en forme, visée et diffusée dans les trois mois suivants sa prise de fonction. Cette lettre de mission pourrait s'inspirer de la typologie ci-après :

**Niveau 1** : Maîtrise des fonctions administratives : gestion comptable, gestion des personnels et fonctions logistiques dans les deux directions avec l'appui d'un secrétariat général commun.

→ Profil d'un adjoint de secrétaire général.

**Niveau 2** : Management transversal des ressources humaines centré sur les questions d'adéquation « poste/emploi », mobilités inter-services, formation continue, suivi des évaluations, mise en oeuvre des décisions des instances paritaires locales et/ou Gestion budgétaire en cohérence avec la LOLF et la mise en place des Budgets Opérationnels de Programme<sup>1</sup>.

→ Profil d'un secrétaire général de plein exercice.

**Niveau 3** : Fonctions de diagnostic, de conseil et de mise en oeuvre à caractère organisationnel par délégation des directeurs et des CODIR. Appui à la conception des Plans d'Action Stratégique, du PTE...

→ Profil d'un secrétaire général confirmé.

Ces trois niveaux renvoient assez classiquement aux distinctions suivantes : cadre débutant, cadre confirmé et cadre référent.<sup>2</sup>

2 – Une formation continuée accompagnant le premier emploi en aval du recrutement (IRA)

La plupart des cadres administratifs intègrent leur premier emploi après une formation en institut d'administration régionale (IRA). Au-delà de cette formation professionnelle à visée généraliste, il apparaît souhaitable que lors de

---

<sup>1</sup> Cette option ouvre la porte à l'existence d'un adjoint au secrétaire général. Une telle option est apparue pertinente aux membres du comité de pilotage notamment pour les structures du type : DRAF-DDAF ou de certains départements où servent un nombre important d'agents en DDSV.

<sup>2</sup> Des exemples plus détaillés sont présentés en annexe.

leur première année de fonction, ces jeunes cadres puissent prendre part à quelques modules communs avec les autres corps d'attachés : attachés des services scolaires et universitaires, attachés administratifs d'administration centrale. Ces séquences de formations pourraient être assurées par l'INFOMA et d'autres écoles d'application du ministère chargé de l'agriculture qui mettent en œuvre des dispositifs similaires pour les jeunes cadres techniques.<sup>1</sup>

En outre, des modules à la carte pourraient être proposés en fonction des affectations et de la formation initiale des cadres administratifs débutants. Un « crédit jours » pourrait être attribué charge au cadre à identifier, avec ses responsables, les actions de formation à privilégier. Celles-ci seraient à choisir dans les dispositifs classiques de formation continue.

### 3 – Un tutorat lors de l'année statutaire de stage :

Ce tutorat serait confié à un cadre « référent » de la filière assurant des fonctions de secrétaire général. Ce tutorat se décomposerait en deux phases :

- ➔ -un tutorat « *de proximité* » durant six à huit semaines dans la structure du tuteur,
- ➔ un tutorat « *à distance* » pour le reste du stage statutaire.

### 4 – Des parcours professionnels

La problématique des parcours professionnels a constitué un thème majeur et récurrent notamment lors des entretiens de groupe et des propositions formulées par l'encadrement. En synthèse, il apparaît que ceux-ci devraient, pour être qualifiants et motivants, alterner de manière optimum d'une part :

- ➔ des responsabilités fonctionnelles et des responsabilités fonctionnelles,

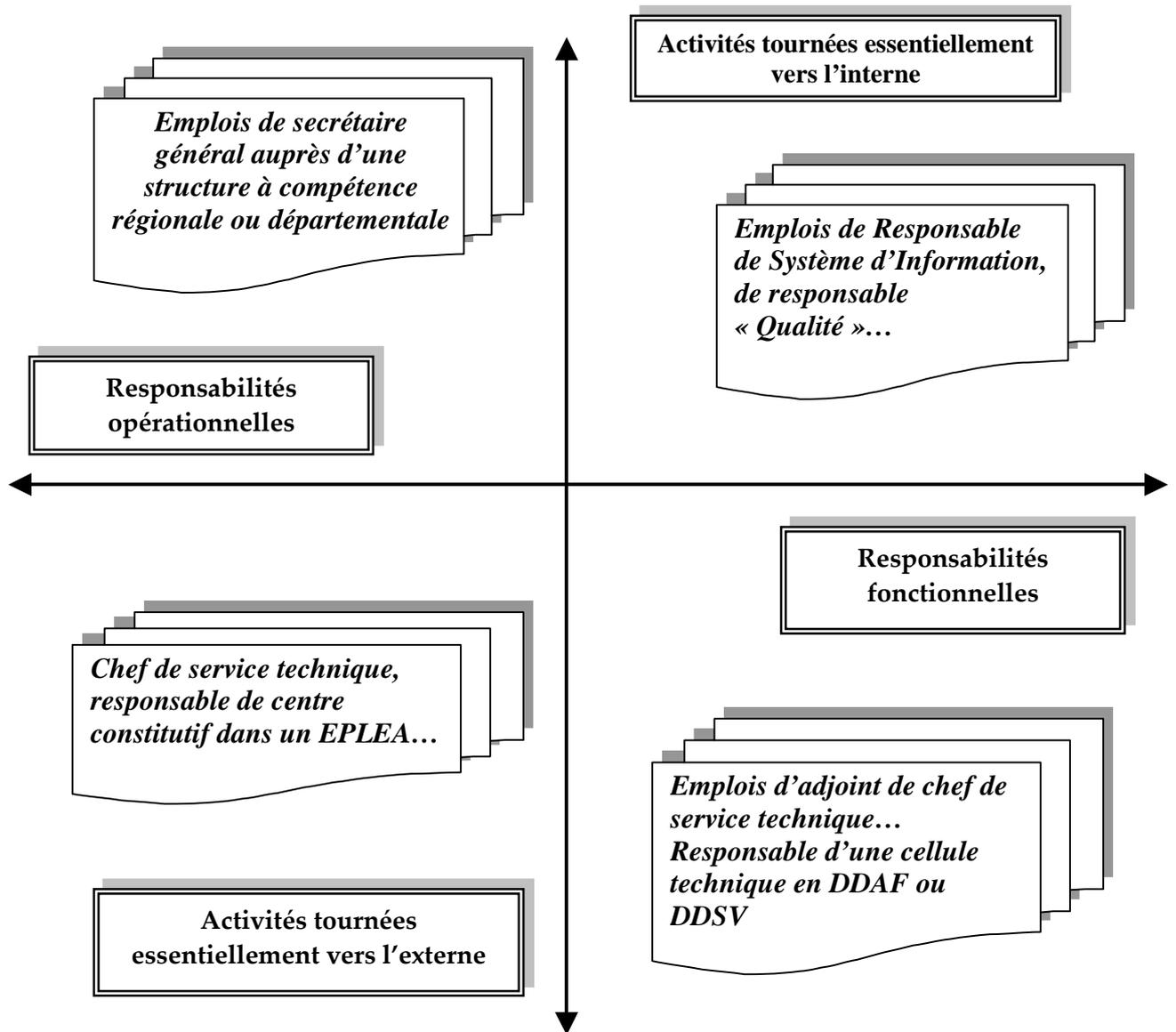
et d'autre part :

- ➔ des emplois plutôt tournés vers des « bénéficiaires externes » : organisations professionnelles agricoles, élus ruraux, agriculteurs, associations... et des emplois tournés vers des « bénéficiaires internes » : services du ministère chargé de l'agriculture, autres services publics...

---

<sup>1</sup> ENGREF et ENSV pour les jeunes IGREF et ISPV. Une telle option aurait en outre l'avantage de faciliter des approches « inter-culturelles » entre jeunes cadres

Un essai de positionnement des emplois des cadres administratifs<sup>1</sup> :



<sup>1</sup> Le présent schéma n'a naturellement nulle visée exhaustive.

Quelques parcours professionnels pour des cadres administratifs :

1 – Un parcours centré sur les services déconcentrés

