



Les missions d'encadrement des inspecteurs de la jeunesse et des sports

Des collègues occupant des emplois de type secrétaire général des services déconcentrés ou de responsable de pôle ¹ s'interrogent parfois et interrogent le SEJS sur le fondement juridique de leurs responsabilités, leurs droits et leurs devoirs en matière d'encadrement par rapport aux personnels placés sous leur "autorité". Les éléments ci-après visent à leur apporter des réponses à ces questions.

Dans la présente note, ces emplois seront qualifiés "d'encadrement intermédiaire", l'encadrement supérieur étant défini comme les postes de directeur et directeur adjoint, faisant l'objet d'un détachement sur emploi fonctionnel.

I - Un fondement établi par décret statutaire

S'agissant des inspecteurs de la jeunesse et des sports (IJS), leur statut rappelle régulièrement que l'encadrement des services et donc des personnels qui y travaillent fait partie de leurs attributions. Il en était ainsi dans l'ancien décret, n° 93-776 du 29 mars 1993 (article 2 : "*Ils exercent les missions ci-après : (...) - l'encadrement des personnels ...*"), comme dans le décret actuellement en vigueur n° 2004-697 du 12 juillet 2004 (article 3 : "*Ils exercent des fonctions d'encadrement dans les services et les établissements publics relevant du ministre chargé de la jeunesse et des sports*").

Les libellés varient légèrement selon les versions, sans que leur logique soit toujours évidente, insistant selon le cas sur les missions, fonctions, personnels ou service. Mais ils recouvrent les mêmes réalités : ce sont des fonctions qui s'exercent dans les services, au sens subdivisions de la direction régionale ou départementale concernée, fonctions d'encadrement des personnels qui y sont affectés pour l'exercice de missions (notamment) dans les domaines de la jeunesse et des sports conformément à leurs statuts et compétences.

"L'encadrement des services", c'est bien évidemment l'encadrement des personnels qui travaillent dans ces services, pour l'accomplissement des tâches qui leur sont fixées. On n'encadre pas des "dossiers".

S'agissant de "l'encadrement supérieur", tel que défini dans la présente note, le même article 3 de ce décret statutaire précise que les IJS "*ont vocation à occuper des emplois de direction des établissements publics et services déconcentrés relevant de l'administration de la jeunesse et des sports*".

¹ Ou appellation équivalente, la RÉATE n'ayant pas adopté une unité de vocabulaire assurant la lisibilité souhaitée, malgré les demandes de plusieurs syndicats, dont le SEJS.

Toutefois, dans le premier comme dans le second cas, les IJS n'ont bien évidemment pas le monopole de ces emplois ou fonctions, qui peuvent être occupés par des fonctionnaires issus d'autres corps, la fonction publique française distinguant toujours corps et emploi (ou fonction).

Si le SEJS, créé en 2005 par fusion du SNIJSL et du SNIPJSL (syndicats des inspecteurs et des inspecteurs principaux de la jeunesse et des sports), s'est intitulé ainsi "syndicat de l'encadrement de la jeunesse et des sports", et s'est ouvert aux agents d'autres corps occupant les mêmes fonctions (depuis 2013) ou emploi (depuis 2005), qui le veulent (ou le peuvent), c'est donc en toute logique et légitimité.

II - Distinction des notions de compétence, pouvoir, hiérarchie, autorité et délégation

Selon les définitions juridiques habituelles (cf. les nombreux ² arrêts du Conseil d'Etat), la délégation de compétence peut prendre deux formes, la délégation de pouvoir et la délégation de signature. La délégation de pouvoir dessaisit le délégant au profit du délégataire. La délégation de signature n'emporte aucun dessaisissement du délégant ; elle ne peut intervenir qu'en présence d'un lien hiérarchique.

Quant à "l'autorité", c'est un terme plus vague et polysémique. Il peut se préciser quand on le réfère aux domaines où il s'applique. Ainsi, en matière de missions des services déconcentrés, elle appartient aux préfets, selon les décrets correspondants ³.

S'agissant de "l'autorité sur les personnes", cette notion recouvre différents "pouvoirs" : pouvoir de nomination, de mutation, d'avancement, d'évaluation, d'organisation des tâches, ou encore le pouvoir disciplinaire. Elle est fixée, selon le cas, par des textes réglementaires spécifiques, et à différents niveaux hiérarchiques, du ministre (ou fonctionnaires ayant délégation) au supérieur hiérarchique direct (pour l'organisation des tâches), en passant par le chef de service (directeur départemental ou régional).

Ainsi, à titre d'exemples, s'agissant du pouvoir de nomination, de mutation et d'avancement, il appartient, pour les corps spécifiques ⁴ au ministre(s) chargé(s) de la jeunesse et des sports au(x) ministre(s) concerné(s) (et par délégation de signature, au DRH, ce qui ne retire pas au ministre concerné son pouvoir).

Le pouvoir disciplinaire, appartenant également au ministre, notamment pour les sanctions ⁵ des groupes les plus élevés, peut être déconcentré ⁶ pour certaines sanctions (notamment celles du premier groupe : avertissement et blâme). Là, c'est une délégation de pouvoir, dessaisissant le pouvoir du délégant au délégataire.

² Il y en a plusieurs milliers sur le sujet !

³ A titre d'exemple, le décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 (art 2) relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

⁴ Décret n° 2004-697 du 12 juillet 2004 (art 5 à 7 et 17, notamment) pour les IJS, n° 2004-272 du 24 mars 2004 pour les CTPS, n°85-720, 721 & 722 du 10 juillet 1985 pour les PS, CEPJ et ChEPJ.

⁵ Voir notamment la loi du 13 juillet 1983 (art 19) et le décret n° 84-961 du 25 octobre 1984.

⁶ Voir notamment les circulaires du Premier ministre des 9 et 10 avril 1991.

Le pouvoir de notation ou d'évaluation qui, en l'état actuel des textes, n'est pas encore complètement unifié et harmonisé ⁷, appartient, selon les corps, à différents niveaux hiérarchiques : pouvoir de notation du ministre, sur proposition du directeur régional, départemental ou d'établissement ou chef de service en administration centrale pour les professeurs de sport ⁸ ou CEPJ ; entretien d'évaluation portant notamment sur l'appréciation de la valeur professionnelle mené par "l'autorité hiérarchique" (AH) pour les CTPS ⁹ par le "supérieur hiérarchique direct" (SHD) pour les IJS¹⁰. Ces notions de AH et SHD sont définies ci-après, en référence à la circulaire de la DGAFP du 23 avril 2012 relative à l'application du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010.

Quant à "l'autorité sur les personnels" dans le cadre du fonctionnement quotidien des services, un pôle, par exemple, le droit administratif n'en parle pas en ces termes. Il parle de "fonction" et "d'encadrement des personnels", ou de "pouvoir hiérarchique" ¹¹, pas "d'autorité sur les personnels". Ces mots ne sont pas "tabous" et l'on doit en respecter les définitions précises.

Cette notion "d'encadrement des personnels", définie ci-après avec la notion, administrative, de "supérieur hiérarchique direct", est à peu près synonyme de celle de "management" (issue du secteur privé), ou de "coordination" (en langage courant, selon les définitions des dictionnaires : "organiser les activités d'un groupe en fonction de tâches à accomplir autour d'un projet commun").

Il convient de bien distinguer et préciser ces différentes notions, afin d'éviter tout amalgame qui serait infondé.

Il n'est sans doute pas approprié de parler dans ce cadre "d'autorité sur les personnels" car, nonobstant la connotation plutôt péjorative de ce choix de vocabulaire, cette notion recouvre plusieurs choses différentes, comme exposé précédemment. Elle est source de confusion.

Par ailleurs, même si chacun est libre d'adopter le style d'encadrement qu'il préfère, le SEJS, pour sa part, conformément à ses valeurs et celles de sa fédération d'appartenance, l'UNSA-éducation, recommande plutôt un "management participatif", associant les personnels encadrés aux orientations et décisions, et non un "management autoritaire".

III - Organisation des services, notions d'autorité hiérarchique et de supérieur hiérarchique direct (SHD)

En matière d'organisation des services déconcentrés, dans le cadre de ses compétences, et sans pour autant se dessaisir de son pouvoir, le directeur régional ou départemental (nommé par arrêté, pour "diriger" un service) est libre de déterminer l'organisation interne de son service comme il l'entend à travers notamment l'organigramme (en général proposé par lui

⁷ Cf. décision du Conseil d'Etat du 6 décembre 2006, n° 287453, évoquée ci-après.

⁸ Cf. arrêtés du 13 février 2006.

⁹ Cf. arrêté du 7 octobre 2011.

¹⁰ Cf. arrêté du 28 janvier 2011.

¹¹ Cf. § 2, dans la citation de la circulaire de la DGAFP du 23 avril 2012, reprise ci-après.

et validé par arrêté par le préfet sous "l'autorité" duquel il travaille - cf. les décrets relatifs aux missions des services déconcentrés). Il peut éventuellement et en complément déléguer sa signature pour certains actes (par arrêté de sa part). C'est assez fréquent pour les IJS responsables de pôle ou secrétaires généraux des services. Les subdivisions du services constituent son "organisation hiérarchique"¹².

A ce titre il peut confier à tels ou tels de ses agents la responsabilité de l'encadrement d'une des subdivisions qu'il a créées dans sa direction, notamment à ceux appartenant à des corps dont le statut prévoit explicitement que cela fait partie de leur missions, ce qui est le cas des IJS. Pour ces derniers, sauf quelques missions très particulières, pouvant correspondre à des besoins spécifiques des services, des responsabilités d'encadrement doivent donc normalement être confiées à tous.

Comme exposé précédemment, **l'encadrement des services**, donc l'encadrement des personnels qui y sont affectés, **est statutairement une notion fonctionnelle**. Elle concerne les actes liés à l'organisation et au fonctionnement de ce service. Celui qui organise (coordonne, manage, encadre ...) le service est le **supérieur hiérarchique direct** (SHD) des agents qui y travaillent.

Cette notion est précisément définie par la direction générale de la fonction publique (DGAFP), notamment, par exemple, dans la circulaire de la DGAFP du 23 avril 2012 relative à l'application du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 :

*"La notion de supérieur hiérarchique direct est une **notion fonctionnelle et indépendante de considérations de grade, de corps ou de ministère d'appartenance**. Cette notion résulte en effet de la définition classique en droit administratif du pouvoir hiérarchique, qui se manifeste par trois éléments principaux :*

- *le pouvoir d'adresser des instructions aux subordonnés,*
- *le pouvoir de retirer les actes pris par les subordonnés,*
- *le pouvoir de réformer ces mêmes actes en leur substituant des actes émanant du supérieur hiérarchique.*

Cette notion a déjà été définie comme telle pour l'application du décret du 29 avril 2002 instaurant l'entretien d'évaluation conduit par le SHD. Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de juger à cet égard que si l'entretien considéré est mené par une autre personne que le SHD de l'agent, la procédure d'évaluation est irrégulière (CE, 6 décembre 2006, n° 287453).

*Conformément à une jurisprudence du Conseil d'Etat, le pouvoir hiérarchique est détenu de plein droit par l'autorité supérieure : elle en est investie sans qu'un texte soit nécessaire, ce pouvoir étant lié à sa qualité de supérieur hiérarchique (CE, 30 juin 1950, Quéralt). Ainsi seule une approche concrète et pragmatique permet de déterminer qui est le **SHD** d'un agent, c'est à dire celui qui, au quotidien, **organise le travail de l'agent considéré et contrôle son activité**. Si les textes d'organisation d'une structure ne couvrent pas forcément l'ensemble des situations, les organigrammes ou les fiches de postes peuvent aussi permettre d'identifier le SHD d'un agent. "*

¹² L'étymologie des deux mots grecs ayant permis de composer cet adjectif signifie en substance : "validation de l'encadrement" : ἱερο-ω (iero) : consacrer ; αρχη (archè) : le commandement .

Le statut d'un agent public, y compris celui des personnels techniques et pédagogiques¹³ des secteurs ministériels "Jeunesse et Sports", ne détermine pas directement leur positionnement dans une organisation administrative, laquelle est notamment formalisée par son organigramme. La répartition des divers pouvoirs en matière "d'autorité sur les personnes", en application du droit en vigueur explicité précédemment, n'emporte aucune conséquence sur l'organisation hiérarchique et fonctionnelle au sein du service concernée que son directeur détermine en vertu de son pouvoir d'organisation du service.

C'est seulement dans ce cadre fonctionnel que le secrétaire général, le "chef de pôle" ou d'unité a, en tant que supérieur hiérarchique direct (selon la définition de la DGAFP rappelée ci-dessus), quel que soit son grade ou corps d'appartenance, toute sa légitimité pour encadrer tous les personnels relevant de ses attributions et pour se voir reconnaître sans ambiguïté une fonction d'encadrement intermédiaire.

Quant à "l'autorité hiérarchique" (AH), la même circulaire de la DGAFP la définit tout aussi précisément. Contrairement à ce que l'on croit parfois, ce n'est pas toujours le chef de service :

*"Cette autorité hiérarchique est bien distincte du chef de service. **Il s'agit de l'autorité placée immédiatement au dessus du SHD, soit le n+1 du SHD, ou le n+2 de l'agent évalué. A ce titre, et dans l'exercice de son pouvoir hiérarchique, cette autorité peut retirer ou réformer les actes pris par son subordonné (le SHD).**"*

Dans la plupart des services déconcentrés, surtout les services départementaux, compte tenu de leurs effectifs, "l'autorité hiérarchique" du responsable de pôle ou du secrétaire général peut être le directeur (départemental ou régional) en personne, mais, selon l'organisation qu'il aura lui même définie, ce peut être le directeur adjoint.

IV - Conclusions et revendications du SEJS

Ces éléments juridiques montrent bien que, si l'on se réfère précisément aux définitions administratives et aux différents textes réglementaires, dont les statuts des personnels concernés, les missions statutaires des IJS en matière d'encadrement des services et des personnels qui y travaillent ne peut être contesté par personne, que ce soit l'administration centrale, les divers niveaux d'autorité hiérarchique des IJS, les personnels affectés dans les services qu'ils encadrent et les syndicats qui les représentent. Il en est de même pour les autres personnels qui occupent les mêmes fonctions, quel que soit leur corps ou grade.

Toutefois, les réalités observées montrent que tel n'est pas toujours le cas, aussi le SEJS a-t-il cru bon de rappeler à ses membres et aux IJS ces informations juridiques.

S'agissant des IJS affectés en service déconcentré, sauf cas très particulier, des responsabilités d'encadrement telles que définies précédemment doivent normalement leur être confiées. Dans l'organisation hiérarchique, si le directeur est considéré comme le niveau *n*, le directeur

¹³ Références statutaires données en note n° 4.

adjoint comme le niveau *n-1*, les IJS (hors ceux sur emploi fonctionnel) doivent donc être normalement tous positionnés au niveau *n-2*. C'est fort heureusement très souvent le cas et, à ce titre, ils participent au conseil de direction (CODIR), étant qualifiés dans certains textes comme "*personnels de direction, chefs de service, placés directement sous l'autorité du directeur départemental*"¹⁴. comme dans l'arrêté du 2 janvier 2014 modifiant celui du 27 mai 2011 relatif à l'organisation du temps de travail dans les DDI, et sa circulaire d'application, précisant cette notion de "chef de service".

Ces fonctions de "l'encadrement intermédiaire" sont néanmoins peu reconnues et, comme le rappelle l'extrait de la circulaire de la DGAFP du 23 avril 2012 cité plus haut, parfois mal identifiées.

Aussi, conformément à ses mandats de congrès, et comme le recommande divers rapports d'expertise récents traitant de l'encadrement intermédiaire (Charte des DDI, rapport REBIERE et WEISS, rapport de la Cour des Comptes, rapport d'inspections générales, etc.), le SEJS demande à l'administration (SGMAS, SGG) une meilleure reconnaissance de ces fonctions, tant au plan administratif qu'indemnitaire.

%%%

¹⁴ Comme dans l'arrêté du 2 janvier 2014 modifiant celui du 27 mai 2011 relatif à l'organisation du temps de travail dans les DDI, et sa circulaire d'application, précisant cette notion de "chef de service".