



Paris, le 04 novembre 2009

A l'ensemble des professionnels de la PJJ

Nous avons fait le choix de publier « in extenso », le témoignage écrit que nous a confié notre camarade Catherine KOKOSZKA, un mois et demi après son passage à l'acte suicidaire à la Direction Départementale de Paris.

La force de ce document réside, en premier lieu, dans l'expression d'une parole unique et rare révélant notamment l'engagement loyal et responsable d'une fonctionnaire d'Etat humaniste, particulièrement attachée au bien commun et aux valeurs du service public.

Au-delà, nous sommes confortés par la richesse de l'analyse, précise et remarquablement argumentée, ainsi que par la lucidité du regard que porte notre collègue sur les mécanismes qui, aujourd'hui, précipitent l'institution dans la tourmente et provoquent une perte de sens pour tous ses acteurs.

Ce texte n'a pas pour finalité la remise en cause des réformes à l'œuvre dans la fonction publique comme dans notre secteur.

Il interroge le rythme de ces changements, leur accompagnement et la cohérence des positionnements institutionnels.

Il incite à un échange approfondi et à une véritable concertation avec l'ensemble des personnels, préalable indispensable à l'appropriation de ces transformations.

Il invite, enfin et surtout, à rompre l'isolement en posant les fondements d'une réflexion collective que son auteur (e), avec nous, plus que jamais revendique !

Le Secrétaire Général,
Laurent HERVE

**TEMOIGNAGE
PARTICIPATION A UNE REFLEXION COLLECTIVE**

**Par Catherine Kokoszka-Garbar
Directrice Départementale de la Protection
Judiciaire de la Jeunesse de Paris**

15 octobre 2009

Les faits :

15 septembre 2009, 8h55, moi, Catherine Kokoszka, Directrice Départementale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse de Paris, enfermée que j'étais dans le travail comme en huis clos, me jette par la fenêtre de la Direction Départementale, du 3^{ème} étage sur cour...

Qu'en faire ?

Penser ce passage à l'acte, le parler ou l'enfourner dans les limbes de l'oubli ? Je souhaite, pour ma part, que la discussion s'installe dans une administration en pleine mutation. Sa richesse réside dans les femmes et les hommes investis dans la mission éducative de l'institution et qui risquent de partir s'ils ne sont pas pris en considération. La perte alors pour les jeunes et les familles sera immense. L'hémorragie a déjà commencé. Que sera alors la PJJ, une illusion ?

Comme je suis une miraculée, puisque encore vivante, je voudrais remercier toutes celles et tous ceux qui, par centaines, m'ont adressé des messages de solidarité. Je ne connais pas certains d'entre vous, les courriers venant de toute la France, mais tout se passe comme si mon geste de détresse vous avait parlé, avait fait lien et que vous l'avez compris pour ce qu'il est : un conflit de loyauté qui m'a fait passer de l'autre côté du miroir. C'est comme si ce passage à l'acte libérait la parole. Pour autant, je ne conseille à personne de se sentir en incapacité de penser au point de se jeter dans le vide.

«La force de la cité dit Thucydide n'est ni dans ses remparts ni dans ses vaisseaux mais dans le caractère de ses citoyens »

Ma tâche est de diriger un département, de mettre en œuvre les consignes de mon administration. Or, mes idéaux, ma conception de la République, du bien commun, de l'intérêt général, des missions de la PJJ, m'ont paru de plus en plus en complète contradiction avec ce qui m'était demandé. Non pas parce que ces consignes me paraissaient déraisonnables mais parce que l'accélération des transformations en un temps trop court mettait à mal la mission éducative de l'institution et produisait de la maltraitance institutionnelle. La machine infernale poursuit son chemin sans se soucier des humains que sont les professionnels.

Comme le diraient mes collègues des organisations syndicales qui m'ont tous : SNPES, UNSA, CGT, SNP, adressé leurs vœux de rétablissement, je suis

une directrice « zélée ». Le terme me plait peu mais c'est celui qu'emploient les OS. Ce à quoi je leur rétorque que je suis une fonctionnaire d'Etat, serviteur mais pas servile, loyale mais pas courtisane, avec pour référence le droit administratif et le statut général des fonctionnaires. C'est en effet le législateur qui fait les lois et notre administration, fonction de l'exécutif, met en œuvre les directives législatives et réglementaires.

Mon témoignage, ma réflexion, seront un peu longs, mais on ne passe pas sans raison de l'autre côté du miroir. Je suis par ailleurs certaine que vous trouverez des résonances dans mes propos.

1. Mon histoire

Lorsque, en 1996 je suis entrée en formation des directeurs de service, 4^{ème} promotion, à l'ENFPES de Vaucresson, la question que je souhaitais mettre au travail était celle de la réforme de l'Etat, et plus particulièrement, dans un contexte de déconcentration, celle de la territorialisation de l'action éducative. A ce moment là le terme de territorialisation n'existait pas dans le dictionnaire et il a fallu attendre les accords de Villepinte le 24 octobre 1997 pour qu'il rentre dans le vocabulaire commun.

Je pensais déjà qu'avec les lois de décentralisation en cours, le rapport PICQ de 1994, l'acte II de la décentralisation, en préparation, qui a été voté le 1^{er} août 2004, le défi pour une administration comme la PJJ serait de se recentrer sur ses missions régaliennes : aide à la décision et prise en charge éducative dans le cadre pénal. Il était donc, pour moi, dans l'intérêt des mineurs de prendre une position modeste, complémentaire des autres acteurs de la puissance publique : Conseils Généraux et collectivités locales.

La nouvelle question sociale, pour reprendre le titre du bel ouvrage de Robert Castel, celle dont on parle aujourd'hui, repose sur un contraste, une séparation entre ceux qui sont dans l'appareil de production et ceux qui perdent, de manière plus ou moins sensible et selon un dégradé très progressif, leur appartenance au système social : les chômeurs, les exclus, les jeunes en difficultés, les jeunes ayant commis des infractions.

Pour moi, l'enjeu d'une administration comme la PJJ, sur le territoire, en lien avec les collectivités territoriales, et j'y inclus la Région pour la santé et l'insertion, est de produire non pas seulement de la résolution des conflits, mais de la société à partir du territoire. Les jeunes confiés à la PJJ sont connus des Conseils Généraux et des municipalités. Ils sont, pour le plus grand nombre, touchés par la fracture sociale, et c'est leur inscription dans la société comme sujets de droit qui est en jeu. C'est la noblesse de notre tâche et nous ne pouvons pas le faire chacun de notre côté. Il nous faut unir nos forces.

Réparer, rebâtir, restaurer la cohésion sociale menacée incombe à la puissance publique : Etat et collectivités territoriales. Tel est le défi - au sens actuel d'obstacle que doit surmonter une civilisation dans son évolution - auquel sont confrontés tous les acteurs de la puissance publique. Car une société qui ne donne pas de place à sa jeunesse met en danger la convention implicite passée entre gouvernants et gouvernés, membres d'une même nation. Ce contrat social, en France, est un pacte républicain. Dans notre pays, la démocratie est incarnée dans la respublica, la chose publique, par extension le bien public, l'intérêt général.

Depuis le 12 décembre 2007, je suis - devrais-je dire j'étais ? - une partisane de la RGPP, révision générale des politiques publiques.

Depuis le 2 mai 2006, j'exerce, sous l'autorité du Directeur Inter Régional Ile de France et Outre Mer les fonctions de Directrice Départementale des services opérationnels de la PJJ de Paris.

Depuis un peu plus de trois années, le travail d'organisation infra départementale, en lien avec la Direction Régionale aujourd'hui Inter Régionale, est conduit.

En déclinaison du projet stratégique national, le Directeur Régional a engagé l'Ile de France dans un projet stratégique régional retravaillé depuis l'installation de la Direction Inter Régionale IDF-OM en janvier 2009. La Direction Départementale de Paris est dotée d'un POD - projet opérationnel départemental - validé en CTPD les 04 juillet et 23 septembre 2008.

2. Ma démarche

J'ai travaillé sur les incidences des directives européennes sur notre secteur professionnel, sur les effets attendus de l'acte II de la décentralisation dans le champ de la protection de l'enfance, sur les exigences de la RGPP pour les administrations d'Etat et pour le Ministère de la Justice en particulier. J'ai tenté, de ma place de DD, de mettre au travail les acteurs professionnels sur les mutations en cours dans notre champ professionnel, de tenir mes engagements, de rendre compte, de mailler le territoire avec les partenaires, dans l'intérêt des publics confiés et dans le souci de mettre en œuvre des orientations institutionnelles en cohérence avec les décisions du législateur.

La démarche de rationalisation en cours, qui s'inspire de techniques du « new public management » s'est mise en œuvre dans sa première phase en adoptant un processus de décisions extrêmement vertical et technocratique. Cela était d'autant plus incontournable que la Réforme de l'Etat, annoncée depuis le début des années 1980, et de plus en plus indispensable, ne pouvait plus attendre.

Nous avons aujourd'hui, alors que le volet concernant l'Etat territorial est bien lancé, à relever le défi de l'implication des agents pour les transformer en acteurs plus stratégiques de la chose publique.

Pour tenir cet objectif, il est nécessaire de conduire une refondation du gouvernement des hommes et de la gouvernance des choses. Là, c'est bien de diriger et d'animer autrement dont il s'agit. C'est le défi que les acteurs professionnels exerçant les fonctions d'encadrement ont à relever. Et cela motiverait tout un chacun si le dessein était clairement énoncé et mis au débat.

Car la RGPP est fondée sur un questionnement de base d'une grande simplicité initiale qui se résume en 3 questions :

- que faisons-nous ?
- qui doit le faire ?
- qui doit payer ?

3. Mes questions

Tout s'est passé comme si la question essentielle des périmètres, des structures, et des modes de conduite de l'action publique n'était pas un objet politique et social à débattre. Il y a là, manifestement problème.

Si, jusqu'en juillet 2009, j'ai compris que le retard à rattraper nécessitait un management directif, depuis mon retour de congés, le 24 août 2009, je trouve que l'institution, au motif de la préparation des BOP 2010, s'est emballée. Cette accélération est en contradiction flagrante avec l'enjeu qui, pour moi, aujourd'hui, est celui d'une plus grande implication des agents, d'une appropriation qui permettent de nous transformer tous en acteurs de la chose publique, particulièrement sur notre registre de compétence : l'affiliation sociale, scolaire et professionnelle des mineurs en difficultés relevant de la protection de l'enfance. Cet enjeu n'est rien moins que l'action éducative et la garantie de la continuité du parcours des mineurs, en lien avec les partenaires du territoire.

Je ne comprends pas, de ma place de cadre territorial, que nous ne soyons pas plus responsabilisés dans la conduite de nos propres réformes. Des rapports ont été rendus qui nous concernent :

- rapport Lambert en 2007
- rapport Silicani en 2008
- rapport Warsmann en 2008
- rapport Tabarot en 2008
- rapport Balladur en 2009

Rien ne nous est transmis d'une analyse institutionnelle qui produirait de la pensée, de la réflexion. **Force est de constater que, pour l'heure, à la PJJ, l'appropriation par les acteurs professionnels opérationnels est un fiasco.** La démarche n'a même pas été engagée.

Tout se passe comme si la phase 1 de la RGPP, lancée le 12 décembre 2007, n'était pas encore stabilisée, du moins au Ministère de la Justice :

- un secrétariat général transversal
- des administrations centrales réduites et concentrées sur leur rôle : concevoir des politiques publiques et contrôler leur bonne exécution
- le niveau interrégional comme niveau de pilotage local
- le niveau départemental comme niveau de mise en œuvre.

Des querelles de territoires et de pouvoirs retardent-elles la mise en place d'une organisation cohérente dont les services opérationnels font les frais ?

Quand connaissons-nous l'avenir des deux directions opérationnelles du Ministère : Administration Pénitentiaire et Protection Judiciaire de la Jeunesse ? Il serait temps que des hypothèses soient présentées aux partenaires sociaux.

4. Qu'est-ce qu'une culture institutionnelle pour la directrice départementale que je suis ?

Pour moi, une culture institutionnelle est une étoile dont chacune des 5 branches est fondamentale :

- première branche : les fondateurs

L'ordonnance du 2 février 1945 a été signée par le Général De Gaulle, chef du gouvernement provisoire de la République Française, quelle référence ! La tâche de ceux qui ont à adapter et faire évoluer ce texte est très ardue et doit être exemplaire. Les successeurs ont un défi à relever en ce qui concerne les ambitions de la filiation républicaine. Ils ont à faire honneur à leurs prédécesseurs.

- deuxième branche : l'histoire

La protection de l'enfance, en France, a beaucoup évolué depuis le XIXème siècle et considère aujourd'hui l'enfant comme une personne et un sujet de droit. La France est également signataire de la convention internationale des droits de l'enfant. De plus, les préconisations du Comité des Ministres de la Justice Européenne réuni le 5 novembre 2008 sous la présidence française incitent les Etats membres à élargir le champ d'application de la justice des mineurs au pénal, dans certains cas, aux jeunes majeurs jusqu'à 21 ans.

Par ailleurs, la loi de protection de l'enfance du 5 mars 2007 qui introduit une partition de compétence entre les deux acteurs de la puissance publique que sont les Conseils Généraux et l'Etat va obliger les acteurs opérationnels du secteur public et du secteur associatif habilité, ainsi que du secteur associatif, à construire ensemble, en lien avec les détenteurs de l'autorité parentale et les enfants, à partir du domicile, des projets coordonnés et cohérents.

- troisième branche : les valeurs

Dans le livre blanc sur l'avenir de la Fonction Publique, dont vous trouverez ci-dessous des extraits, Jean Ludovic Silicani, conseiller d'Etat, insiste sur le fait que notre pays doit réaffirmer les valeurs essentielles du service public : valeurs républicaines, professionnelles et humaines. Cette partie sera longue, peut-être trop aux yeux de certains, mais ce sont, à mes yeux, les valeurs qui nous fondent en qualité de fonctionnaires. Vous trouverez ce document sur internet. Il fait référence pour l'administration, ce qui le rend d'autant plus intéressant car il est un repère pour chaque fonctionnaire :

« a) Les valeurs républicaines : liberté, égalité, fraternité

- Liberté

La liberté est au cœur du contrat social conclu entre le peuple souverain et ses gouvernants.

- Egalité

L'égalité est une valeur particulièrement riche qui s'applique aux fonctionnaires eux-mêmes et tout d'abord à leur mode de recrutement. L'égalité doit permettre aux usagers de disposer d'un droit d'accès aux services publics. Deux valeurs constituent des corollaires de l'égalité, d'une part l'impartialité ou la neutralité, d'autre part la laïcité.

- Fraternité

La fraternité correspond au rôle de cohésion sociale que joue le service public. La fraternité impose au service public et à ses agents de pratiquer l'équité vis-à-vis des usagers, c'est-à-dire de prendre en compte des situations particulières d'une population donnée, quitte à déroger, lorsque les circonstances le justifient et que la loi le permet, au principe de l'égalité de traitement.

b) les valeurs professionnelles

- la légalité

La légalité s'impose à toute activité impliquant l'intervention d'une personne publique. La raison d'être de l'administration dans l'Etat de Droit est de rendre effectives les lois votées par la représentation nationale. Le fonctionnaire doit donc être en permanence le garant de la légalité, tant vis-à-vis des ordres de sa hiérarchie qui la méconnaîtrait, que des comportements individuels qui ne la respecteraient pas.

La légalité implique également la loyauté du fonctionnaire à l'égard des responsables démocratiquement élus qui dirigent la collectivité à laquelle il appartient.

- l'efficacité

L'efficacité, loin de s'opposer aux autres valeurs de la Fonction Publique vient opportunément les compléter. La participation active à l'amélioration de la qualité du service rend le fonctionnaire en droit d'attendre que l'administration le mette en mesure d'améliorer ses performances, notamment en lui donnant accès à la formation et à des conditions de travail satisfaisantes.

L'efficacité resterait une notion subjective si elle n'était pas complétée par une évaluation des agents et des référentiels clairement définis.

L'efficacité est une exigence légitime des citoyens vis-à-vis de leurs services publics.

L'efficacité est sans doute la manifestation la plus récente d'un principe de la Fonction Publique et des services publics avec les valeurs qui lui sont associées : qualité du service rendu, transparence, autonomie.

- l'adaptabilité

En tant que valeur, elle doit prendre une part plus large que celle que lui donne le droit administratif. Dans son acception juridique, l'adaptabilité signifie en effet seulement que le service public peut être adapté en permanence aux nécessités changeantes de l'intérêt général, dont l'administration est juge. Mais l'adaptabilité passe aussi par l'innovation. Elle a pour corollaire l'anticipation, exigeant des services publics qu'ils soient en mesure d'évaluer les conséquences de leurs actions d'aujourd'hui sur la société de demain.

Cela ne s'apprend pas en jouant, en solitaire, les apprentis sorciers.

Cette valeur impose enfin aux pouvoirs publics de prévoir les effectifs et les métiers nécessaires au fonctionnement des services publics de demain, la GPEEC - gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences - dont les progrès, particulièrement dans notre administration, dépendent d'une meilleure diffusion des techniques et logiciels permettant son application par les administrations.

On ne peut restructurer à moyens constants. Toute réorganisation demande un investissement sinon le risque est de procéder par essai/erreurs et de produire de la casse, ce qui, au final revient plus cher !

- la continuité

La continuité est indissociable des missions dévolues au service public. La continuité justifie l'application, aux agents chargés de service public, de sujétions particulières.

- la probité

La probité - définie par le nouveau petit Robert 2008 comme une vertu qui consiste à observer scrupuleusement les règles de la morale sociale, les

devoirs imposés par l'honnêteté et la Justice - est la contrepartie des prérogatives exorbitantes du droit commun dont disposent les services publics pour accomplir leurs missions.

- l'exemplarité

L'exemplarité doit être la conséquence des valeurs qui précèdent dans la marche quotidienne du service public et de la Fonction Publique.

Sur le plan des relations professionnelles au sein de l'administration, l'exemplarité s'impose en tout premier lieu à celles et ceux qui dirigent l'administration.

c) Les valeurs humaines

Considéré comme une personne et non comme l'un des rouages de la machine administrative, le fonctionnaire doit pouvoir exprimer au quotidien son attachement aux valeurs humaines ou humanistes dans le cadre de son activité professionnelle.

- l'engagement

L'engagement traduit la volonté des agents publics de se mettre au service de la collectivité.

Il est de la responsabilité des employeurs publics d'encourager et de valoriser l'engagement des fonctionnaires tout au long de leur carrière.

- le respect

Il doit présider aux relations qui s'établissent entre les agents des services publics dans le cadre professionnel comme entre les agents et les usagers.

Le principe d'obéissance hiérarchique qui s'applique à l'ensemble des fonctionnaires, y compris aux dirigeants eux-mêmes soumis à l'autorité politique, doit être concilié avec la prise en compte par le supérieur de la situation particulière du subordonné.

L'individualisation de la gestion des agents passe aussi par l'établissement de relations humaines plus riches, ne se limitant pas à la relation élémentaire entre donneur d'ordre ou à l'application d'un texte.

La fonction publique a, sur ce point, une réelle marge de progression.

Force est de constater que pour l'heure, à la PJJ, nous régressons à grande vitesse en ce qui concerne le respect !

- le sens de la solidarité

Le sens de la solidarité est indispensable pour que les valeurs républicaines de fraternité, de non discrimination et d'équité trouvent une traduction concrète dans l'action de chaque fonctionnaire. Le fonctionnaire doit être solidaire des personnes confrontées à la souffrance, à la détresse, à la grande pauvreté, afin de contribuer à les soulager, dans les limites des missions qui lui sont confiées. Il importe que les agents publics en contact avec les populations en difficultés soient encouragés à développer leur capacité d'empathie. »

- quatrième branche : les symboles

La mission de notre institution est de permettre à des petits d'homme de devenir des humains en accédant au langage et donc à la dimension symbolique dans laquelle se meut le sujet. La symbolisation permet l'appartenance à un groupe, une culture, un peuple de citoyens.

- cinquième branche : les rites

Dans toutes les civilisations, le rôle de la Loi, de la Règle, du Rite, c'est de classer, placer, ordonner, référer...dans le registre des générations, des sexes, des appartenances. C'est ce qui permet de confronter le sujet humain au manque, à la limite. La transmission des codes du vivre ensemble va permettre les échanges et faire comprendre les limites. C'est en cela que consiste la fonction de l'éducation. L'humanité l'a toujours su nous enseigne Pierre Legendre, cette étrange loi de l'espèce, la loi de l'image qui fait vivre la vie, l'image du Père. L'animal humain l'apprend par la parole, cette loi du Père ; elle lui dit qu'il doit mourir à quelque chose pour vivre. Au civil comme au pénal notre responsabilité de professionnels est de nous donner les moyens de traiter la question des places, des fonctions, des appartenances.

5. Jeunesse, notre devoir d'avenir

Nous, notre société, nos responsables, nos élites, sommes invités à imaginer de nouvelles solidarités qui montrent à la jeunesse qu'elle n'entre pas dans un monde du « *chacun pour soi* », du « *sauve qui peut* ».

Nous avons la responsabilité que des promesses soient faites et tenues à l'égard de la jeunesse, qu'il s'agisse d'études, de travail, de considération, de dignité sociale.

Il nous appartient de recréer de l'espérance, l'espérance qui protège de la délinquance, laquelle est destruction de soi tout autant que des autres.

Désormais le Conseil Général est pilote de la protection de l'enfance. A la PJJ, le niveau départemental, en ce qui concerne son service public comme son service associatif est le niveau de mise en œuvre, on dit aujourd'hui opérationnel.

6. Yes, we can

« Il est peu de problèmes aussi graves que ceux qui accompagnent la protection de l'enfance, et, parmi eux, ceux qui ont trait au sort de l'enfance traduite en justice. La France n'est pas assez riche d'enfants pour qu'elle ait le droit de négliger tout ce qui peut en faire des êtres sains. La guerre et les désordres d'ordre matériel qu'elle a provoqués ont accru dans des proportions importantes la délinquance juvénile. La question de l'enfance coupable est l'une des plus urgentes de l'époque présente. »

Alors que la crise économique nous frappe, ce premier paragraphe de l'exposé des motifs de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, est d'une particulière actualité.

Quel souffle ! Quel défi ! Quelle audace : protéger plus particulièrement les mineurs délinquants !

La guerre d'aujourd'hui n'est plus celle des bombes, elle est celle des solidarités détruites, des quartiers de relégation, du chômage massif des jeunes et de leurs parents.

Cette violence froide a aussi entraîné des bouleversements d'ordre matériel et moral qui ont accru dans des proportions inquiétantes la délinquance juvénile, délit le lien social.

Face à cela, il y a des périodes où les sociétés sont grandes.

Si nous privilégions, comme aujourd'hui, le présent, nous ne faisons plus de promesse à notre jeunesse.

7. I have a dream

Le Projet Stratégique National peut être un moyen de penser l'éducation de nos enfants en difficultés en ce début de XXIème siècle. Encore faut-il qu'il s'accompagne d'un plan programmatique qui mobilise, donne du désir et de l'espoir. Pour atteindre cet objectif, **repenser le mode de gouvernance et valoriser les professionnels comme ils le méritent est nécessaire.**

a. Paris comme exemple, excusez moi, c'est celui que je connais le mieux, mais je crois que chacun s'y retrouvera un peu.

Depuis mai 2006, poursuivant le travail de mes prédécesseurs, Jean-Jacques Dupuy et Jean-Pierre Valentin, auxquels je rends hommage pour la qualité de leur engagement, je me suis impliquée, à Paris, avec mes collaborateurs du collège de direction dans la réorganisation de notre institution, mettant en place la démarche participative en élaborant un projet opérationnel départemental partagé, référence institutionnelle pour chacun d'entre nous.

Le projet opérationnel départemental a été élaboré entre septembre 2006 et février 2008. Il a été présenté aux CTPD des 04 juillet et 23 septembre 2008. Il est en étroite articulation avec le PSR et en déclinaison du PSN.

Depuis la loi de protection de l'enfance du 5 mars 2007 votée à l'unanimité, qui fait du Président du Conseil Général le pilote de la protection de l'enfance, les travaux du nouveau schéma de protection de l'enfance nous mobilisent. Car ce que reprochent les Conseils Généraux, ce n'est certes pas la délégation de compétences, mais l'absence de délégation effective de crédits de l'Etat qui n'a pas suivi cette délégation de compétences.

Les rapports annuels d'activité et de performance (pertinence, efficacité, efficience) des services, comme de la Direction Départementale, témoignent de la nouvelle répartition des compétences. Ils démontrent l'implication des acteurs professionnels dans la territorialisation de l'action éducative, dans les partenariats utiles à construire des continuités de parcours de vie pour les jeunes pris en charge et qui se tournent tantôt vers les uns, tantôt vers les autres, préparant déjà la PJJ de demain. De nombreuses activités et ateliers sont mis en place par les services de milieu ouvert : cinéma, estime de soi, photo, vélo, accro branches, camps et j'en passe. Je ne peux laisser accroire que les éducateurs de milieu ouvert ne font rien avec des groupes de jeunes.

A Paris, comme chez vous sans doute, nous avons un leitmotiv éducatif : nous souhaitons que tout mineur qui rencontre un professionnel de la PJJ, « grâce » à l'infraction commise, retrouve de la considération, une reconnaissance de sa dignité d'humain et un espoir de réinsertion sociale, scolaire et professionnelle.

- **Le service public**

Paris compte aujourd'hui :

- 1 seul établissement de placement éducatif (EPE) avec seulement 1 unité éducative d'hébergement collectif (UEHC) de 12 places, l'unité d'hébergement diversifié (UEHD) ayant été redéployée vers le 93 et le 94.
- 3 services territoriaux éducatifs de milieu ouvert (STEMO) territorialisés sur les 20 arrondissements parisiens et composés chacun de 2 unités éducatives de milieu ouvert (UEMO)
- 1 STEMO spécifique puisqu'il regroupe l'unité éducative auprès du tribunal (UEAT) à vocation départementale et qui s'occupe également des mineurs isolés étrangers (MIE) délinquants et l'UEMO « Consultation Familiale » qui, comme vous le savez, a un mode d'intervention spécifique fondée sur l'analyse systémique et qui a une vocation régionale
- 1 service territorial d'insertion (STEI) qui est pour partie à l'origine de tous mes maux et qui est aujourd'hui fortement malmené. J'espère que cette fois on me laissera élaborer un projet avec le conseil départemental de direction (CDD) et les professionnels du service. Il y a des compétences qui ne demandent qu'à être mobilisées. Encore faut-il que je connaisse les limites du cadre pour construire un projet éducatif de qualité et adapté aux mineurs délinquants. Le partenariat avec l'Education Nationale et le Conseil Général est en cours d'élaboration. Il manque la feuille de route.

- **Le secteur associatif habilité Justice**

Concernant l'aide à la décision :

- 996 mesures d'investigation et d'orientation éducative (IOE)
- 150 enquêtes sociales (ES)

Concernant les mesures éducatives

- 380 mesures de réparations

Concernant le placement :

- 1 place en ordonnance de 45 au service d'accueil d'urgence « Croix Nivert » relevant de l'association Jean Coxtet

Avec la suppression de 5 postes en Direction Départementale en septembre et le départ anticipé d'autres agents, nous n'avons plus les moyens de participer, sauf demande expresse du Conseil Général, aux budgets prévisionnels du SAH. Il en sera de même pour les comptes administratifs (CA) alors même que nous sommes services instructeurs pour le préfet... Cette charge devrait peut-être, pour partie, être transférée au pôle d'audit. C'est une question à mettre à l'étude.

b. La territorialisation de l'action éducative ; la répartition des rôles, des places et des fonctions.

La DD rencontre régulièrement 3 élus parisiens :

- Mme Myriam El Khomri, en charge de la prévention et la protection de l'enfance, responsable, en sa qualité d'adjointe au maire de Paris, du schéma d'organisation départemental
- M. Georges Sarre en charge de la prévention de la délinquance et de la protection des biens et des personnes, responsable, en qualité d'adjoint au maire de Paris, en lien avec le Préfet de Police, le Procureur de la République et le Recteur de l'Académie de Paris, du Contrat Parisien de Sécurité qui a été signé le 3 mars 2009 et auquel, grâce à la coordination du Parquet, la PJJ a participé et est impliquée dans 5 fiches actions concernant la citoyenneté et les mineurs. Ce Contrat Parisien de Sécurité est par ailleurs coordonné avec le schéma de prévention et de protection de l'enfance et le contrat urbain de cohésion sociale, ce qui donne sens et efficacité à l'action publique conduite.
- Mme Gisèle Stievenard, en charge de la politique de la ville, responsable, en qualité d'adjointe au maire du CUCS, contrat urbain de cohésion sociale.

Il m'importe de préciser ici que ce sont les élus parisiens qui ont souhaité que la Directrice Départementale de la PJJ de Paris participe en qualité de membre permanent au groupement d'intérêt public (GIP) réussite éducative qui a intégré la veille éducative. 2 éducateurs du STEI sont désormais positionnés sur 4 des 14 dispositifs relais que compte la capitale. Toutes ces instances ouvrent des portes pour l'insertion de nos publics. Nous disposons là d'atouts importants et de la confiance de nos partenaires

c. La coordination de la Justice des mineurs

Dans un contexte compliqué, de tensions extrêmes que vivait particulièrement le SEAT, nous avons maintenu des liens avec des magistrats. Les juges des enfants, pour certains particulièrement rebelles aux évolutions législatives et règlementaires en cours, ont utilisé leur fonction pour agresser les directeurs de service en charge de mettre en œuvre des orientations nationales non écrites sur des modes souvent indignes de la charge qui leur est confiée. Il n'en est pas de même pour le Parquet qui est organisé et hiérarchisé, ni pour les juges d'instruction qui sont venus à notre rencontre en CDD comme nous sommes allés à la rencontre des juges de la liberté et de la détention (JLD).

Dans ce contexte chaotique, nous avons produit des fiches action : exécution des peines (BEX), Cellule Justice Ville des Mineurs, mineurs réitérants et récidivistes, stages citoyens et nous nous préparons à participer, sur la demande de Monsieur le Procureur de la République de Paris, à des stages parentaux en qualité d'intervenants spécialisés sur la prise en charge des mineurs. Nous participons également, dans le cadre d'une convention signée le 30 janvier 2007 avec le Rectorat, le Parquet, la Préfecture de Police et la DDPJJ, à la lutte contre les infractions dans et aux abords des établissements scolaires.

Il a fallu attendre le 8 juin 2009 en Ile de France pour que le DPJJ énonce clairement les orientations nationales, sans pour autant annoncer l'abrogation du décret du 18 février 1975 relatif à la prise en charge des jeunes majeurs en indiquant que, de ci, de là, nous pouvions prendre en charge au civil. Et pendant ce temps nous finalisons un schéma directeur IDF de placement au pénal.

Ceux qui nous dirigent et donnent les ordres nous laissent sous la mitraille. Je rêve de cette époque peut-être mythique où le général, brandissant son épée, conduisait ses troupes. J'ai parfois l'impression, de mon modeste poste de DD, d'être un pion sur un échiquier, à qui l'on donne des consignes orales et non écrites, ce qui est en contradiction avec le droit administratif. Ce fonctionnement est-il encore démocratique ?

Pas plus que chacun d'entre vous, je n'ai à rougir de notre bilan, avec mes collègues du CDD et tous les professionnels de la PJJ de Paris.

Depuis juin 2009, toute notre énergie était mobilisée pour installer les STEMO qui n'auront d'existence juridique qu'après passage en CROSMS mais qu'il est nécessaire d'installer, les personnels étant nommés depuis le 1er septembre 2009.

d. Du chemin a été parcouru, laissez nous le temps de conforter les organisations en permettant aux professionnels d'adapter leurs pratiques.

Depuis 2008, comme toutes les inter régions, nous avons « produit ».

Je relèverais les commentaires de la page 2 de l'allocution de Monsieur le Directeur de la PJJ devant les bureaux nationaux des organisations professionnelles, parue sur l'intranet justice le 22 septembre 2009 qui, dans sa partie « Analyser et comprendre pour mieux agir » comporte des éléments erronés : « *la Direction Départementale de Paris n'est directement concernée ni par les restructurations, ni par la réorganisation territoriale* ».

Cette phrase correspond à une méconnaissance profonde de la réalité qu'il m'importe de corriger ici par devoir d'honnêteté intellectuelle et morale pour mes collègues :

- des dossiers CROSMS qui ont exigé des heures de travail, des validations par les autorités judiciaires et les comités techniques paritaires départementaux (CTPD), et qui ont subi des modifications conséquentes dans les navettes entre les services du Directeur national de la PJJ (DPJJ) et ceux de la Direction Inter Régionale (DIR), ceci en contradiction avec tous les principes du droit administratif
- un schéma directeur IDF du placement pénal, qui a introduit le passage en CROSMS des EPE et dont la Directrice Départementale de Paris a été pilote
- un schéma directeur du milieu ouvert validé par une note du DIR IDF/OM en date du 19 mars 2009. La nouvelle organisation, les personnels étant nommés le 1er septembre 2009, s'est mise en place dès juillet car elle nécessitait de la part des DD, des directeurs de service des STEMO et des responsables d'unités éducatives un gros travail d'organisation et de communication dont les échelons stratégiques n'ont pas dû mesurer l'ampleur

- Quant aux STEI, n'en parlons pas ; passés en CROSMS le 5 février 2009, possédant depuis septembre 2009 un arrêté de création, alors que le DIR IDF/OM avait demandé le temps d'élaboration d'un schéma directeur, la centrale, qui ? - nul ne le sait - exige que les effectifs cibles des UEAJ soient produits pour le 15 septembre. C'est la deuxième fois en 2 ans que nous déménageons le STEI et, à mon avis, ce n'est pas fini.
- La DD quant à elle a perdu 5 personnels administratifs sans que le périmètre de ses missions ne soit redéfini.

Ce qui va trop vite rend fou et détruit.

- les dossiers CROSMS des STEI d'IDF, validés par l'AC, passés en CROSMS le 5 février 2009, dotés depuis septembre 2009 d'un arrêté de création, sont devenus caduques par décision unilatérale de l'AC qui avait dû oublier de prendre en compte la circulaire du 25 février 2009 relative à l'action éducative structurée par les activités de jour.
- Comment est organisée l'Administration Centrale pour rendre les services opérationnels au bord de la crise de nerf ?
- Comment est considéré notre travail d'élaboration ?
- Comment expliquer que ce qui est validé le 5 février est à refaire en août ?
- Par une note du 21 août, le Directeur Inter Régional Adjoint (DIRA), qui assure l'intérim du DIR, nous demande de fixer pour... le 10 septembre, les objectifs « cibles » pour les UEAJ, avec leur contenu, le prévisionnel immobilier, ceci pour répondre à une exigence de l'AC et en complète contradiction avec la démarche schéma.

Je n'ai été capable, pour ma part, de ne produire qu'un état des lieux. Je ne pouvais m'ériger en apprenti sorcier et avais besoin d'établir un planning de travail tant avec le CDD qu'avec la direction et les personnels du STEI.

8. Tentons avec sérieux d'analyser ce qui fait problème

1. J'affirme que les professionnels de la PJJ sont en capacité de s'adapter au changement, à condition qu'ils en comprennent l'intérêt pour le mineur, sa famille, eux-mêmes, le service.

2. Pour comprendre le plan de l'architecte, encore faut-il qu'il soit explicité, présenté, discuté, travaillé, qu'il soit permis aux personnels d'apporter leurs remarques de professionnels aguerris. Cette démarche participative permet de s'approprier les évolutions et les transformations. Nous sommes des êtres de parole et il est essentiel, dans des périodes de transformation de grande ampleur, de la laisser circuler, en la canalisant. Il y a des cabinets de consultants qui sont spécialisés sur ces sujets et qui nous feraient gagner du temps en évitant de la « souffrance au travail ».

3. Notre institution est recentrée, au niveau opérationnel, sur l'aide à la décision et la prise en charge éducative dans le cadre pénal, conformément aux autres pays européens. Il serait judicieux et pour le moins courageux de l'assumer pleinement en supprimant la référence, concernant la prise en charge éducative par le secteur public de la PJJ, à l'AEMO et au décret du 18 février 1975.

4. Ce qui n'est pas gérable pour les services opérationnels, ce sont les oukases, dont la pertinence n'est pas explicite, dont nous abreuvons les échelons stratégiques qui, quant à eux, ne s'avèrent guère ressources quand les directions départementales demandent du soutien.

5. Un PSN n'est rien s'il n'est pas accompagné d'un plan d'organisation programmatique clairement énoncé et régulièrement évalué et réajusté. Ce plan indiquerait le qui fait quoi, comment, où etc... et s'appuierait sur un plan de formation.

Les DD n'ont aucune lisibilité des objectifs prioritaires affinés, hormis le BOP et le plafond d'emplois. Les Directions Départementales ne sont pas informées des plans d'organisation de l'administration : y en a-t-il ? Des projets, des objectifs stratégiques prioritaires selon un agenda de pilotage ? Par ailleurs pour accompagner le changement, il faut être formé, cela ne s'invente pas. Des cabinets conseils sont spécialisés et il serait utile que le conseil de direction régional (CDR) en bénéficie au plus vite.

6. Une question : quelle programmation, quelle évolution a été prévue par les échelons stratégiques pour éviter le mal être, pour ne pas dire la maltraitance des personnels qui ne savent plus où nous allons ? Les congés maladie, longue maladie, longue durée, le burn-out, le surmenage se multiplient. Quand va-t-on arrêter la casse ? Car cette souffrance rejaillit obligatoirement sur les prises en charge des mineurs et l'accompagnement des familles.

7. Il faut comprendre qu'en qualité de membre du CDR, un DD est concerné par le budget opérationnel de programme (BOP), le plafond d'emplois, la rationalisation des moyens, les marchés publics, la plateforme de gestion. C'est indispensable pour qu'il puisse conduire son travail : la mise en œuvre de l'action éducative, son contrôle, en qualité, en quantité et en conformité aux orientations nationales. Notre travail c'est de rechercher des solutions, notre devoir de donner des perspectives aux directeurs de service en construisant des partenariats institutionnels utiles et solides qu'ils vont pouvoir décliner sous forme de conventions dans leurs projets de service. Nous avons mission de ne pas désespérer « Billancourt »
Les DD sont en première ligne pour aider à trouver des réponses éducatives quand les services sont bloqués malgré leurs nombreuses démarches, et cela arrive souvent.

8. Depuis 3 ans les services de mise en œuvre sont en première ligne et agressés sans ménagement sur la fin de la prise en charge du civil et des mesures de protection des jeunes majeurs (PJM). Les textes légaux et réglementaires existent encore. Nous sommes allés au front, mais il a fallu attendre le 8 juin 2009 en IDF pour que les magistrats entendent le DPJJ énoncer les orientations. Pourtant, aujourd'hui, nous sommes encore compétents, par les textes sinon par les moyens. N'est-ce pas là encore exposer sans protection aucune un encadrement en situation de solitude et d'isolement ?

9. Notre administration produit des textes pédagogiques qui ont vocation à avoir des effets de sens sur l'action éducative. Pourtant, elle n'a pas pris la mesure de la circulaire du 25 février 2009 relative à l'action éducative structurée par les activités de jour et le cahier des charges des UEAJ paru le 24 juillet 2009. L'importance politique et stratégique de ces textes réglementaires n'a pas été mesurée.

Que se passe-t-il pour que le cœur de la mission soit désinvesti à ce point, ne permettant pas l'investissement par les professionnels directement concernés ?

10. La chaîne fonctionnelle ne fonctionne pas : Pôle des Politiques Educatives (PPE) de la Direction Inter Régionale et Pôle de l'Action Educative (PAE) des Directions Départementales n'ont pas de programme de travail élaboré en cohérence. Et comme en attestent les témoignages acheminés vers mon organisation professionnelle, le SPJJ UNSA, en réponse à la diffusion d'un texte titré « rompre l'isolement », ce constat n'est pas propre à la seule région Ile de France Outre Mer.

11. Chaque Directeur Départemental est dans son coin à se débrouiller comme il peut. Un étrange climat règne où celui qui se sent en fragilité perçoit déjà le prédateur intéressé par le poste.

9. J'ai failli mourir de ne plus pouvoir penser

J'ai failli mourir parce que je passais ma vie à mon travail, certaine de soutenir les valeurs éducatives de l'institution.

J'ai failli mourir de la surdité d'une institution qui n'entendait pas que tout allait trop vite, si vite que nous ne pouvions plus suivre.

J'ai failli mourir parce que je ne supporte plus de travailler dans un univers où l'homme devient un loup pour l'homme et n'est plus solidaire parce qu'il a peur de perdre sa place.

Je crois en la démarche projet qui veut gagner en se dotant d'outils et de procédures qui fondent une intelligence collective.

Pour côtoyer les professionnels :

- des services : directeurs de service, responsables d'unités éducatives, secrétaires, éducateurs, assistants de service social, psychologues
- de la direction départementale : cadres, dont les infirmières, secrétaires administratifs, adjoints administratifs, adjoints techniques,

je peux témoigner de leur investissement au service de cette administration et de ses missions. En ce moment ils se posent des questions, ils sont tentés par le vent du large tant ils se sentent méprisés. Ce sont les jeunes pris en charge qui les retiennent. Je sais le temps passé à trouver des solutions, à se battre pour que chacun trouve sa voie et sa place. Car, pour eux, la mission, c'est de donner une place sociale à un mineur qui a rencontré des difficultés avec la loi et qui, grâce à eux et à d'autres, va mobiliser son énergie pour se faire une place dans le collectif des citoyens.

Notre rôle aujourd'hui aurait-il changé ?

Quelle idée a-t-on au Ministère, voire en DIR, de la vie réelle des services, et au-delà, de la vie réelle des jeunes et des familles en grande détresse qui nous sont adressés par les magistrats de la jeunesse ? Cette question des représentations, il faudra bien la mettre au travail. Les réponses seront-elles élaborées dans le cadre de la formation continue obligatoire heureusement décidée ? Je ne peux qu'en former le vœu.

Notre fonction serait-elle de protéger les nantis, c'est-à-dire ceux qui ont une place sociale, de ceux qui vont être orientés, faute de mieux, sur des voies de garage ? Avons-nous accepté que la crise sociale laisse les jeunes dont nous nous occupons sur le carreau ?

Que devient la solidarité dans laquelle la PJJ a toujours été engagée ?

Que devient notre mission éducative ?

Il nous faut recommencer à penser. Le pilotage de l'action publique a besoin que le sens des réformes et de leurs finalités véritables apparaisse suffisamment dans le processus en cours.

« Séparer le politique de l'organisationnel est certainement nuisible, mais, pour l'instant, l'articulation des deux ne se fait pas toujours de façon harmonieuse. Il faudra sans doute un peu de temps pour en clarifier les contours et du même coup le sens des responsabilités des uns et des autres : définir comment chacun doit agir, interagir, pour arriver à un modèle vertueux de la performance et de la relation élu/technicien » in revue Esprit, décembre 2008

« Le pilotage des opérateurs est une forme spécifique de management qui doit être réfléchi et souvent accompagné » in Revue Esprit, décembre 2008

10. En guise de conclusion

Ce qui ne tue pas grandit.

Vos centaines de témoignages montrent que mon geste a libéré la parole

Je voudrais désormais faire mienne cette pensée de Marc Aurèle :

**« *Donnez-moi la sérénité d'accepter ce que je ne peux changer,
Le courage de changer ce que je peux
Et la sagesse d'en comprendre la différence ?* »**

Catherine Kokoszka-Garbar