

Joute oratoire

Directeur de services à la PJJ : où placer le curseur entre management du service public et management de la protection de l'enfance ?

Dana Seigneze, Directrice territoriale Drôme-Ardèche de la PJJ

Saïd Belgana, Directeur du service territorial éducatif et d'insertion (STEI) PJJ de Nantes

Frédéric Phaure explique que les praticiens des métiers du social et de la justice doivent posséder un minimum de rhétorique. Ils échangent avec des interlocuteurs présentant des registres de langage différents. Or la rhétorique et l'art argumentatoire sont des réalités mises à mal par les réseaux sociaux et certains plateaux de télévision, où un sentiment vaut une opinion et une opinion vaut un argument. L'École doit défendre le fait que la pensée doit se construire sur des arguments, sur une confrontation d'idées construites, adossées potentiellement à des savoirs ou à des expériences. Des joutes oratoires sont régulièrement organisées au sein d'universités. Cet exercice est également mis en pratique au niveau de la ruche pédagogique de l'ENPJJ. Des éducateurs ont ainsi pu s'affronter sur des questions insolubles comme « est-il encore raisonnable de faire des enfants au 21^{ème} siècle ? » Aujourd'hui, Dana Seigneze et Saïd Belgana s'affrontent autour de la question « Être directeur de service à la PJJ, est-ce être désormais un manager du service public ou est-ce toujours être un cadre du social et du médicosocial en protection de l'enfance ? » La vérité réside certainement entre les deux positions. L'intérêt de l'exercice est avant tout de confronter des arguments.

Saïd Belgana rappelle que, dans son édito, le directeur de l'École évoque l'anniversaire d'une école du Service public de l'État. Le directeur de services est donc au service de l'État, et non de la protection de l'enfance. Sa mission est d'inscrire son service ou son établissement dans une politique publique du territoire, car il porte et représente la parole de l'institution, de la direction territoriale, de son service au sein des instances. Il inscrit le service dans les projets du territoire. Chaque fonctionnaire se doit de repérer l'organisation territoriale de l'État et disposer d'une culture administrative. Comme le disait Gabriel de Broglie, « le service public n'est pas désincarné, ce sont des hommes et des femmes qui le font vivre, c'est un esprit qui l'habite. »

Dana Seigneze précise avoir bénéficié d'une formation interministérielle, et de la formation des directeurs de services. Son centre de gravité s'est déplacé vers la cible que représente la finalité éducative. Bien connaître les enjeux spécifiques de la mission de service public exercée constitue le premier facteur de réussite et d'implication au sein de cette mission. Un directeur de services doit connaître son cadre d'intervention. La fonction éducative existe dans toutes les fonctions de la PJJ, de l'éducateur au directeur de services. Ces derniers doivent porter la mission éducative, afin que les autres professionnels, et notamment les éducateurs, puissent l'incarner auprès des jeunes. Effectivement, un fonctionnaire doit pouvoir situer l'intervention de son administration dans l'organisation territoriale de l'État, mais il doit également pouvoir inscrire son action dans les orientations de sa propre administration.

En tant que cadre, le directeur de services se rapproche davantage de la protection de l'enfance, avec laquelle il partage de nombreux sujets: tarification, habilitations, établissements sociaux et médico-sociaux, code de l'action sociale et des familles, outils de la loi de 2002, ainsi que les difficultés propres au recrutement et au management des corps sociaux.

Saïd Belgana pense que le directeur doit être au service de l'État en portant les valeurs de la République, en agissant au quotidien dans le respect des droits et des devoirs du fonctionnaire, tout en garantissant les droits des usagers. Un atelier est consacré aujourd'hui au sujet: « Ecole, creuset de la république ». Cicéron a dit « *on doit se dévouer à l'intérêt public.* » Le directeur de services, au service de l'État, doit construire des partenariats de politique publique, quelle que soit l'administration dont il est issu. Il participe et évalue les projets du territoire, en travaillant en réseau. Le directeur inscrit sa mission en collaboration avec l'ensemble des partenaires de l'Etat: services de la Préfecture, conseils départementaux, etc. Le directeur doit pouvoir identifier et mobiliser les ressources d'un territoire susceptibles de soutenir son action. Kofi Annan a déclaré: « *la seule voie qui offre quelques espoirs d'un avenir meilleur à toute l'humanité est celle de la coopération et du partenariat.* »

Dana Seigneux estime nécessaire d'identifier les partenariats qui peuvent enrichir l'activité de la PJJ au profit des jeunes. Pour cela, une connaissance des problématiques des jeunes est nécessaire. Connaître l'Aide sociale à l'Enfance, c'est activer la complémentarité au profit des parcours des jeunes. Un directeur de service doit être un animal politique. Il doit porter la parole de l'institution dans les instances de politique publique. Par conséquent, il doit maîtriser les enjeux spécifiques de la protection judiciaire de la jeunesse. Un directeur de services doit connaître précisément le public accompagné, en ayant conscience du temps éducatif, qui est un temps long. Pour paraphraser Coluche, *un fonctionnaire est comme un livre dans une bibliothèque, plus il est placé haut et moins souvent il sert.* Il faut avoir de l'ambition pour les jeunes, au cœur des missions. Le directeur de services doit connaître leurs problématiques et comprendre leur psychologie. Cette ambition pour le public est encore plus partagée dans le monde de la protection de l'enfance.

Saïd Belgana considère que l'administration d'appartenance importe peu. Un directeur, au service de l'État, doit piloter son service en maîtrisant des tableaux de bord et des outils numériques. Respecter des ratios représente une garantie pour les agents et pour les usagers. « *Le pilote qui voit loin ne fera pas chavirer son bateau* ».

Dana Seigneux rappelle que comprendre l'activité permet de mieux la piloter. Sans comprendre l'activité, comment la défendre auprès de l'autorité judiciaire? Un directeur est garant de la cohérence d'un parcours. Il doit savoir adapter l'intervention éducative, car il maîtrise la nature même des mesures ordonnées. Il doit identifier les risques qui pourraient fragiliser son service dans l'accomplissement des missions. Certains indicateurs doivent toutefois pouvoir être ignorés afin d'adapter la prise en charge et libérer du temps à certains éducateurs pour qu'ils travaillent sur des situations particulièrement complexes.

Saïd Belgana souligne que le directeur, au service de l'État, doit maîtriser les fondamentaux de la GRH:

- Droits et obligations des fonctionnaires ;
- Fixer des objectifs annuels lors des entretiens ;
- Établir une politique d'agents contractuels.

Ces points sont communs à tous les cadres de la Fonction publique. Antoine de Saint-Exupéry a dit : *« la grandeur d'un métier est avant tout d'unir les hommes. Il n'est qu'un luxe véritable, et c'est celui des relations humaines »*, et non de la protection de l'enfance.

Dana Seignez reconnaît la pertinence de cette citation, en tant qu'ancienne DRH. Toutefois, les ressources humaines disposent aujourd'hui de plateformes spécialisées, qui peuvent apporter un appui technique aux directeurs de services. Ces derniers partagent, avec leurs collègues de la protection de l'enfance, un certain nombre de spécialités qu'ils ne partagent pas avec d'autres fonctionnaires de l'État. Ils doivent recruter des professionnels motivés, capables de travailler 365 jours par an, le week-end, de jour comme de nuit. Ils doivent affronter la crise des vocations et accompagner des professionnels en souffrance, au même titre que les autres professionnels de la protection de l'enfance.

Saïd Belgana explique que le directeur de services est un manager du Service public : jeux de pouvoir, interactions, management à adapter à chaque agent, etc. Tous les managers qui œuvrent dans le secteur public partagent ces constantes. Nicolas Charest définit le management public comme *un ensemble de processus et d'outils visant à atteindre une performance d'une organisation vouée au service public*.

Dana Seignez lui oppose que le management n'est efficace que lorsqu'il est adapté à la culture professionnelle de l'administration qu'il dirige. La culture de la PJJ et celle du social, du lien, de ceux qui s'autorisent à construire sur de la pratique. D'autres administrations appuient l'ensemble de leur management et de leurs savoirs sur de la théorie. Diriger des services et des établissements de la PJJ rapproche davantage de l'Aide sociale à l'Enfance que de l'Administration pénitentiaire, dont la culture est différente, car héritée d'un objectif de sécurité. La différence de culture doit être prise en compte dans le management des agents. Le télétravail des éducateurs ne peut pas être géré de la même manière que le télétravail des personnels administratifs des autres administrations. Saïd Belgana souligne que les directeurs au service de l'État doivent maîtriser les enjeux et les outils, afin de limiter les risques psychosociaux, par la qualité de vie au travail, dont la démarche vise à concilier l'amélioration des conditions de travail des agents et la performance du service public. Baltimore a dit : *« serons-nous capables de choisir les éléments de la technologie qui améliorent la qualité de vie et éviter ceux qui la détériorent ? »*

Dana Seignez considère que les risques psychosociaux doivent être traités en prenant en compte la culture des corps en présence. Le directeur de service partage avec la protection de l'enfance le management des équipes en difficulté, en souffrance, parfois en miroir avec les publics accompagnés. La violence doit être intégrée comme un risque inhérent à la mission, afin que cette dernière puisse être correctement menée.

Saïd Belgana rappelle que les directeurs au service de l'État doivent savoir gérer un budget, connaître les règles budgétaires. La LOLF et la RGPP se placent dans la continuité de l'action publique. Karl Marx a dit : *« Tant qu'un peuple souffre de la mauvaise gestion, l'élaboration est inutile »*.

Dana Seignez lui répond en citant Colin Powell : *« le leadership est l'art d'accomplir plus que la science de la gestion ne le dit possible. »* Le budget présente forcément un lien avec la mission exercée. Il doit être affiné et adapté aux jeunes pris en charge. L'opportunité d'une dépense ne peut être évaluée sans connaître le sens d'une mission. Un directeur de service doit faire preuve de créativité dans le domaine budgétaire, malgré les contraintes.

Saïd Belgana explique que le directeur de services doit savoir mettre en place un plan de continuité de l'activité, mettre en application la réglementation relative à l'accessibilité, l'hygiène et la sécurité. Chaque directeur d'ERP doit en avoir la maîtrise. *Un « petit chez soi » vaut mieux qu'un « grand chez les autres ».*

Dana Seignez concède que tous les directeurs de services de l'État doivent maîtriser un ensemble de contrôles. Néanmoins les besoins spécifiques des publics et des professionnels accompagnés ne peuvent être pris en considération sans comprendre le sens des missions. Identifier les risques à même de fragiliser l'établissement dans ses missions spécifiques est indispensable pour un directeur de services. Les murs de la PJJ se souviennent encore de cahiers des charges immobiliers inadaptés, où la quantité du placoplâtre montrait ses limites au premier coup de poing d'un jeune exprimant trop vivement sa frustration.

Saïd Belgana remarque que les directeurs de services de la PJJ peuvent évoluer vers d'autres administrations. Le réseau serait plus important si les DS étaient formés avec d'autres fonctionnaires de l'État, ce qui entraînerait un décloisonnement des carrières. Qu'en est-il des prérogatives des responsables d'unité éducative, qui se rapprochent de celles de la protection de l'enfance (lecture de rapport, entretiens de recadrage, etc.) ?

Dana Seignez reconnaît qu'un cadre de l'État peut choisir une carrière ouverte et diversifiée, mais une carrière peut également se construire au sein de la protection de l'enfance, en passant des établissements sociaux et médicosociaux au secteur associatif habilité, aux conseils départementaux, pour revenir à la protection judiciaire de la jeunesse. Le groupe « Attractivité » est chargé de réfléchir à ces questions de parcours. La formation pourrait présenter des modules communs, partagés avec d'autres cadres des administrations de l'État, mais seul le directeur de l'ENPJJ pourrait piloter ce socle commun.