

COMMUNIQUER À TRAVERS LE RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉ

Corinne Terrier

ERES | « Les Cahiers Dynamiques »

2005/3 n° 35 | pages 53 à 56

ISSN 1276-3780

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-dynamiques-2005-3-page-53.htm>

Pour citer cet article :

Corinne Terrier, « Communiquer à travers le rapport annuel d'activité », *Les Cahiers Dynamiques* 2005/3 (n° 35), p. 53-56.

DOI 10.3917/lcd.035.0053

Distribution électronique Cairn.info pour ERES.

© ERES. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

CORINNE TERRIER

Communiquer à travers le rapport annuel d'activité

Instrument d'évaluation, le rapport annuel d'activité peut être également un espace de réflexion collective et un outil de communication interne et externe. Corinne Terrier, directrice du centre d'action éducative de Montereau, en Seine-et-Marne, en est convaincue. Il y a quatre ans, dans le cadre de sa formation initiale, elle a d'ailleurs consacré son dossier d'étude professionnelle à la place et au rôle de ce document dans l'institution et dans la fonction de direction. « *Un document, explique-t-elle, qui se nourrit du passé, est enrichi par le présent et influence le futur...* »

LES ÉCRITS, dans tous les établissements de la PJJ, occupent une place particulièrement importante. Une importance qui est tant quantitative (les écrits individuels ou collectifs jalonnent l'activité du service) que qualitative (certains retracent notamment l'action éducative, d'autres rendent compte à l'autorité hiérarchique du travail accompli). Cependant, qu'ils émanent du service ou de l'administration, que leur usage professionnel soit interne ou à destination de l'environnement, ces écrits structurent tous à leur façon la communication de l'établissement.

Parmi les moyens pouvant favoriser la lisibilité, il en est un qui, selon la manière dont il est élaboré et utilisé, se présente comme un réel outil de transparence tant à l'interne qu'à l'externe. Il s'agit du rapport annuel d'activité (RAA), qui fait partie de ces nouveaux écrits (avec les schémas départementaux et les projets de service) ayant vu le jour dans le cadre de la mise en œuvre d'une procédure d'inventaire écrite et formalisée (reprenant ainsi l'exigence posée dans une note d'orientation pour un service public de la justice adressée le 7 novembre 1988 par le garde des Sceaux aux différentes structures). Instrument d'évaluation certes, ce document annuel peut aussi ouvrir sur d'autres champs, comme celui de la com-

"Faire du rapport annuel d'activité un outil de communication interne permet de mettre en valeur les actions du service, d'ouvrir le débat et d'autoriser la critique."

munication externe ou encore de l'animation à l'interne.

Connaissance effective

Par la note du 26 janvier 1990,⁽¹⁾ la direction de la PJJ avait demandé, à l'ensemble des services et établissements du secteur public, l'élaboration d'un rapport annuel d'activité pour l'année 1989. L'objectif assigné à ce travail dépassait, de loin, la simple collecte de données chiffrées sur les prises en charge et les activités, ce à quoi le rapport annuel se réduisait le plus souvent depuis plusieurs années. Un investissement particulier était donc demandé aux équipes pour qu'elles fassent, dans leur écrit de 1989, une large part aux aspects qualitatifs de leur travail.

La disparition des commentaires qualitatifs du rapport annuel d'activité a en effet contribué à priver les échelons territoriaux, l'administration centrale et les partenaires, d'un outil essentiel de connaissance de la réalité des pratiques éducatives, des méthodes pédagogiques et des problèmes parfois chroniques rencontrés par les services.

Quant à l'absence de cet écrit, elle n'a pas manqué d'avoir des répercussions sur l'ensemble de l'institution, mais aussi sur les relations avec les partenaires.

Tout ceci rendant « *par là même, difficile l'établissement de repères nationaux fiables, pourtant indispensables à l'ensemble de la profession* ». ⁽²⁾

Adressé à la hiérarchie, le rapport annuel d'activité rend compte à échéance fixe de l'activité pédagogique et du fonctionnement quantitatif et qualitatif du service.

Il s'agit de donner vie aux chiffres grâce à des éléments d'appréciation sans lesquels, il sera difficile à l'administration centrale « *de se faire une idée exacte du travail réalisé, et le cas échéant des difficultés rencontrées. Distinctes dans leur présentation, ces deux composantes, quantitative et qualitative, du rapport annuel, contribuent à la même finalité* ». ⁽³⁾

Toutes les notes qui vont se succéder après le texte de référence du 26 janvier 1990, tendent à prouver l'importance que la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse attache à ce document.

Inventaire et évaluation

En tant qu'outil d'évaluation, le rapport annuel d'activité se doit d'être avant tout un outil de connaissance du travail accompli. Il correspond ainsi totalement à la mise en œuvre des procédures d'inventaire, de suivi et d'évaluation nécessaires à plus d'un titre.

Pour l'administration centrale, « *les informations contenues dans le RAA permettent d'évaluer les objectifs et les actions engagées et contribuent ainsi à l'élaboration et à l'adaptation des politiques* ». ⁽⁴⁾

À l'échelon du département, ce document « *permet au directeur départemental de préparer le bilan de mise en œuvre de la politique départementale et de retracer les perspectives pour l'année à venir* ». ⁽⁵⁾

Pour le service, « *il est un instrument de valorisation de son activité au sein de l'institution, il aidera à la formalisation des objectifs pour l'année à venir lors de la consultation du service en vue de la préparation de la conférence unique de programmation, sous forme de synthèse. Il peut servir de support à*

la communication externe du service, notamment auprès des magistrats de la juridiction et des partenaires territoriaux ». ⁽⁶⁾

Le rapport annuel d'activité est alimenté par les statistiques de prise en charge et les résultats de gestion budgétaire. Il constitue aussi un bon document préparatoire à l'élaboration du projet de service dont chaque équipe doit se doter depuis 1990. Sa légitimité a ainsi été renforcée. Ces deux productions sont nécessairement complémentaires.

Une concertation préconisée

Le rapport annuel d'activité peut être également un précieux outil de réflexion. « *Il importe que chaque agent soit partie prenante de l'évolution des actes et du fonctionnement auquel il a participé et dépositaire de l'identité du service au travers de ce bilan. Par conséquent, préalablement à la rédaction du rapport, il est fondamental que le responsable engage une procédure de concertation* ». ⁽⁷⁾

Et la note du 26 janvier 1990 de rappeler la nécessité pour chaque établissement « *d'affirmer clairement qui il est et ce qu'il fait* », ⁽⁸⁾ chargeant le directeur de service de rédiger le rapport annuel d'activité selon une méthodologie précise et rigoureuse. Elle en fait ainsi, en quelque sorte, l'écrit du directeur de service. Il ressort d'ailleurs de la synthèse nationale des RAA de 1989 ⁽⁹⁾ que la rédaction est le plus souvent le fait du responsable. Un responsable qui, entre sa propre production et le contrôle et la transmission des écrits d'autrui, participe amplement à l'alimentation des sources administratives et judiciaires d'écriture.

Pour autant, il convient à mon sens de traiter le rapport annuel d'activité dans sa dimension opérationnelle, c'est-à-dire d'associer chacun des professionnels d'un service à son élaboration. Il s'agit alors de lui conférer une dimension collective, ce qui revient à ne plus le considérer comme un écrit professionnel propre au directeur de service.

Pour œuvrer au mieux dans le sens d'une réflexion avec l'ensemble du personnel, gage d'une meilleure complémentarité entre tous, il est opportun de cerner cet outil en terme de communication interne.

Selon qu'il est élaboré puis utilisé, il peut favoriser un vrai travail transversal dans les services. Sa rédaction, tout comme pour les autres écrits, doit être l'occasion de se parler. Le contenu d'actions concertées vient nourrir l'élaboration du document final, qui demeure néanmoins de la responsabilité du directeur quant à son contenu et à sa forme.

Communication institutionnelle

Outil central du management opérationnel, le rapport annuel d'activité est aussi un outil stratégique de communication institutionnelle.

Dans un service, la politique de communication, tant interne qu'externe, sera impulsée par la stratégie et les volontés affichées du directeur de service.

Fondamentalement, la communication cherche à faire comprendre, à faire savoir et à faire apprécier une politique et des stratégies. Elle vise à entretenir ou à susciter l'adhésion et la motivation des acteurs.

Dans son *Guide de la fonction de directeur d'établissement social et médico-social*, Patrick Lefèvre rappelle que pour être efficiente, une politique de communication doit pouvoir répondre à plusieurs exigences :

- la communication relève d'une approche globale ; elle associe, consulte et concerte les agents et conduit à les faire participer pour éviter les ruptures dans les représentations et amplifier la construction incontournable du partenariat ;

- l'établissement doit pouvoir être identifié par ses acteurs internes autant que par l'environnement ;

- elle doit être distinctive ; le nom de l'établissement est à ce titre important, il traduit « *un message symbolique qui signe l'identité et la compétence* ». ⁽¹⁰⁾

« *La communication interne a, à la fois, une vocation pédagogique (expliquer le service et son environnement), mobilisatrice (intégrer et motiver) et fédératrice (on travaille ensemble et on partage les mêmes valeurs), et enfin représentative (on contribue tous à faire connaître à l'externe les valeurs du service)* », complète Virginie Durand dans son guide pratique sur *Les métiers de la communication d'entreprise*. ⁽¹¹⁾

Enjeux à la clé

L'enjeu de la communication interne n'est pas seulement d'informer ou de s'informer. Il s'agit aussi d'animer une équipe de professionnels : donner du sens pour que le travail réalisé soit adapté et en complémentarité.

Faire du rapport annuel d'activité un outil de communication interne permet de mettre en valeur les réalisations et les actions du service, ainsi que d'ouvrir le débat et d'autoriser la critique. Il s'agit d'obtenir ou de tenter d'obtenir la mobilisation des personnels ainsi que la mise en cohérence des actions.

Mettre en œuvre une dynamique de communication interne exige une posture spécifique, une position de recul stratégique. Il s'agit de pouvoir regarder les membres de l'établissement fonctionner à travers les chiffres, d'appréhender la façon dont ils accomplissent leurs missions, la capacité à s'adapter (ou non) à l'environnement, la cohérence, les interactions qui s'y déroulent.

L'élaboration du rapport révèle la position particulière du cadre, du directeur : être à la fois dedans mais distancié.

Étudier la communication, c'est donc s'intéresser à la sphère du management, comme discipline structurée autour de la problématique de gestion du service. Il est alors indispensable de se doter d'outils pour éviter « le mirage de la communication creuse ».

L'étude du volet quantitatif, certes fastidieuse, est indispensable pour s'assurer que l'activité est conforme aux priorités de l'administration centrale. De plus, elle permet une lecture objective du travail réalisé par le service. Elle correspond aussi à un processus grâce auquel s'opère l'élaboration de la mise à distance des affects et des représentations.

Ce début d'élaboration permet de prendre du recul par rapport au quotidien, de poser ses valises. Étant distante du vécu immédiat, elle produit de l'ordre et de la cohérence. La seule difficulté rencontrée par nombre de directeurs est que cet exercice s'ajoute à une multitude d'autres choses à faire et à gérer.

Un héritage du passé

Aisément transmissible, lieu de mémoire quand il existe, le rapport annuel d'activité représente une véritable carte d'identité du service. L'organisation du service, de l'activité résulte toujours d'un héritage du passé (de choix effectués). Le responsable, qui va hériter de ce passé, aura tout intérêt à vérifier que l'organisation de son service est en adéquation, tant avec l'interne (missions) qu'avec l'externe.

En élaborant le rapport annuel d'activité, le directeur de service à la PJJ peut être porteur du travail qui est fait autour de lui et qu'il s'efforce de valoriser.

Cet écrit se nourrit du passé, il est enrichi par le présent et influence le futur. Il revêt donc une dimension importante :

- il est un acte de management visant à motiver et à mobiliser l'ensemble du personnel sur un projet commun ;

- il est un acte de communication interne visant à rappeler et clarifier les missions du service ;

- il est un acte de développement de programme d'action, visant à afficher des stratégies et des objectifs susceptibles d'améliorer l'activité du service et la cohérence des pratiques.

Cible et impact

La réflexion autour de l'activité du service correspond à une mise en perspective « aidante » pour que les professionnels se projettent dans l'avenir. Entre pédagogie et gestion, entre judiciaire et éducatif, entre professionnel et politique, le rapport annuel d'activité touche toutes les dimensions de la cible de professionnalisation du directeur de service. Il se présente comme un véritable outil de travail quotidien permettant d'exercer pleinement sa fonction, de donner la direction et de garantir le sens de l'action éducative.⁽¹²⁾

Il est de la responsabilité d'un directeur de service de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires à cette ambition, afin que tous ces atouts se diffusent au cœur

des pratiques professionnelles et au sein de l'ensemble de l'institution.

Suivant la façon dont on élabore cet écrit, on mesure son impact en tant qu'outil de communication. Lorsqu'il fait l'objet d'une diffusion interne à l'établissement, le rapport annuel d'activité devient un moyen d'analyse et peut-être de changement dans le lieu où il est discuté.

Rédigé une fois par an, il apporte une lecture objective de ce qui a été fait. Il permet de comprendre et de faire comprendre l'organisation de son service, de clarifier les missions et les moyens utilisés à l'interne.

Pour expliquer et promouvoir l'activité du service à l'extérieur de la structure, il faut pouvoir au préalable la mettre en mots clairement à l'interne. Aller vers l'extérieur, c'est savoir à qui on s'adresse et pourquoi, d'où la nécessité de bien connaître ses interlocuteurs et l'activité de son propre service. L'impact du rapport annuel d'activité dépasse ainsi largement la sphère interne de l'institution.

● CT

(1) ROBINEAU (Yves), note relative au rapport annuel d'activité 1989, 26 janvier 1990.

(2) *Ibid.*

(3) CHARVET (Dominique), note relative au rapport annuel d'activité 1993, 8 avril 1994.

(4) PERDRIOLLE (Sylvie), circulaire relative à l'action éducative dans le cadre du placement judiciaire, 3 novembre 2000.

(5) *Ibid.*

(6) *Ibid.*

(7) ROBINEAU (Yves), *op. cit.*

(8) *Ibid.*

(9) Synthèse nationale des rapports annuels d'activité de 1989 des services et établissements du secteur public de la PJJ, 11 avril 1991.

(10) LEFÈVRE (Patrick), *Guide de la fonction de directeur d'établissement social et médico-social*, Paris, Dunod, 2001.

(11) DURAND (Virginie), *Les métiers de la communication d'entreprise*, Paris, PUF, 1999.

(12) Projet de formation des directeurs, CNFE-PJJ, 2001/2002.