



**Universität
Zürich** ^{UZH}

Institut de science politique

Evaluation de la garantie de la qualité chez les radiodiffuseurs privés

Résumé

Thomas Widmer, Heiri Gander et Cornelia Stadter

Universität de Zurich
l'Institut de science politique
Affolternstrasse 56
CH-8050 Zurich
Telefon +41 (0)44 634 38 41
Telefax +41 (0)44 634 49 25
www.ipz.uzh.ch

Zurich, 25 novembre 2015

Table des matières

1 Introduction	3
1.1 Contexte	3
1.2 Questions	3
1.3 Procédure	4
2 Synthèse	5
2.1 Evaluation de l'approche de l'OFCOM par les personnes concernées	5
2.2 Appréciation du travail des organismes d'évaluation et de leurs rapports	7
3 Recommandations	9
3.1 Différentiation fonctionnelle	9
3.2 Evaluation et certification	10
3.3 Durée de la reconnaissance	10
3.4 Définition des priorités	10
3.5 Concurrence	10
3.6 Qualité des rapports	11
3.7 Modalités de rapport et flux d'information	11
3.8 Organisation du suivi	12
3.9 Utilisation transversale	12
3.10 Attribution des recommandations	12

1 Introduction

1.1 Contexte

En vertu de la concession, les radiodiffuseurs privés titulaires d'une concession (42 radios régionales et 13 télévisions régionales) sont tenus de mettre en place un système de garantie de la qualité rédactionnelle et de le faire examiner tous les deux ans par un spécialiste indépendant reconnu par l'OFCOM. Jusqu'ici, l'OFCOM a reconnu à cinq organismes d'évaluation, selon une procédure de reconnaissance, la capacité de remplir cette tâche (qualifié ci-dessous d'évaluation).

Les rapports résultant des évaluations sont remis au diffuseur mandataire et à l'OFCOM; ils ne sont pas publiés. Le cas échéant, les évaluations servent à améliorer les systèmes de garantie de la qualité; elles contiennent des recommandations à l'intention des radiodiffuseurs concernés. Par conséquent, elles ont une vocation formative, mais comme les rapports sont également destinés à l'OFCOM, elles comportent aussi un aspect sommatif. Les concessionnaires fournissent à l'OFCOM, au plus tard trois mois après la fin de l'évaluation, un plan de mise en œuvre des mesures d'amélioration de la garantie de la qualité.

En juin 2014, environ 120 rapports d'évaluation ont été remis, soit pratiquement deux par radio ou télévision. Le moment semblait venu d'examiner de manière critique la pratique d'évaluation actuelle et d'envisager d'éventuelles modifications.

C'est pourquoi l'OFCOM a donné à l'Institut de science politique de l'Université de Zurich le mandat de réaliser une méta-évaluation des activités d'évaluation en cours. L'étude correspondante a été menée d'août 2014 à avril 2015. Le résumé ci-après la présente de manière succincte en mettant l'accent sur les conclusions et les recommandations. Pour plus de détails, il convient de se référer au rapport final complet.

1.2 Questions

La moitié de la durée des concessions étant écoulée, les mesures relatives à la garantie de la qualité doivent être examinées. L'analyse a porté sur l'approche de l'OFCOM en matière d'activité d'évaluation, le travail des évaluateurs ainsi que le type correspondant de rapports. Un bilan est été tiré des résultats, sur la base duquel des recommandations sont formulées pour le déroulement futur de l'activité d'évaluation dans le domaine de la garantie de la qualité.

L'étude traite les questions suivantes:

1. Comment l'approche de l'OFCOM est-elle évaluée (octroi des concessions, évaluation régulière, rapports, mesures, etc.)?
 - a. Y a-t-il entre les organismes d'évaluation une concurrence qui favorise la qualité? Arrive-t-il que des concessionnaires échangent les organismes d'évaluation? Si oui, pourquoi?
 - b. Est-il préférable que les mêmes organismes d'évaluation interviennent plusieurs fois auprès d'une radio ou d'une télévision (par exemple pour des raisons d'efficacité) ou faudrait-il plutôt un changement, pour éviter des liens de dépendance?
 - c. Quelles incitations le concept structurel instaure-t-il pour les acteurs (les concessionnaires et les organismes d'évaluation) et quelles sont leurs effets?
 - d. Comment les phénomènes de lassitude (angl. "evaluation fatigue") et de routine peuvent-ils être évités, notamment à partir de la troisième ou de la quatrième fois? Comment concevoir le concept d'évaluation structurel de sorte qu'il améliore la qualité à long terme?
2. Comment le travail des évaluateurs ou le type de rapports rendus par les évaluateurs sont-ils jugés?

3. Quel bilan peut être tiré des réponses aux questions 1 et 2?
4. Quelles recommandations peuvent être formulées sur la base des réponses aux questions 1, 2 et 3 pour la réglementation et les évaluations futures?

Alors que la question 1 concerne le concept (structurel) et sa mise en œuvre, la question 2 porte sur les qualités (spécifiques) de l'évaluation. La question 3 souligne que dans le cadre de la méta-évaluation (évaluation de l'évaluation), il s'agit de tirer un bilan du concept d'évaluation et des activités d'évaluation menées jusque-là, c'est-à-dire de réaliser une évaluation sommative. La question 4 concerne une perspective formative sur la base de ce bilan sommatif. La méta-évaluation doit fournir des recommandations pour apporter des améliorations réalistes au niveau structurel et des évaluations elles-mêmes.

1.3 Procédure

L'évaluation menée pour répondre à ces questions s'articule en trois volets: une analyse de concept, une analyse des rapports et un sondage. Ces trois volets sont brièvement résumés ci-dessous.

1.3.1 Analyse de concept: Analyse de documents et entretiens guidés

Pour l'appréciation du concept d'évaluation (question 1), les bases conceptuelles de l'OFCOM et des organismes d'évaluation ont été examinées, à savoir les dossiers de candidature des organismes d'évaluation, les décisions concernant la reconnaissance des organismes d'évaluation et les notes sur les rencontres des évaluateurs.

Des entretiens ont également été menés avec des personnes qui apportent une expertise spécifique dans le domaine des médias et proposent une perspective transversale d'évaluation. Il s'agissait d'entretiens guidés, qui ont été effectués avec les collaborateurs compétents de l'OFCOM et avec des experts externes. En outre, le point de vue des organismes d'évaluation a été pris en compte séparément au cours de quatre autres entretiens guidés. Ces entretiens portaient sur le concept d'évaluation de l'OFCOM et sur sa mise en œuvre. Il a aussi été question du travail des organismes d'évaluation et des structures incitatives disponibles.

1.3.2 Analyse des rapports: Analyse globale, analyse détaillée et études de cas

Pour analyser le travail des organismes d'évaluation et leurs rapports (question 2), ces derniers ont été soumis à une méta-évaluation centrée sur la question de la qualité des évaluations (et non sur un résumé des conclusions des évaluations). L'appréciation de la qualité des évaluations a nécessité des critères permettant un examen systématique et transparent. Afin d'obtenir une évaluation complète et équilibrée, ces critères comprenaient d'une part les buts du projet d'évaluation de l'OFCOM et d'autre part des critères de qualité transversaux, comme en contiennent les standards d'évaluation telles que ceux de la SEVAL. L'analyse des rapports s'est faite en trois étapes, sur la base des 36 critères ainsi définis. Dans un premier temps, les 116 rapports d'évaluation appropriés ont été soumis à une analyse globale sur la base de 6 des 36 critères. Dans un deuxième temps, 19 rapports choisis ont été examinés plus en détails sur la base de 33 des 36 critères. Enfin, pour trois analyses, des études de cas ont été menées, dans le cadre desquelles les rapports ont été analysés et des entretiens effectués auprès de radios, de télévisions et d'organismes d'évaluation. En complément des analyses de rapports, ces études ont servi à saisir des aspects de la qualité qui ne pouvaient pas être analysés de manière suffisante.

1.3.3 Sondage auprès des radios et des télévisions

Les avis des radios et des télévisions concernées sur l'activité d'évaluation ont été recueillis au moyen d'un sondage en ligne standardisé. Une personne de la direction et une personne responsable de la

garantie de la qualité ont été interrogées dans chacune des 48 stations appropriées. En raison de chevauchements, le nombre de personnes à interroger se montait à 96. Finalement, 73 d'entre elles, soit un taux élevé de 79%, ont pris part au sondage.

Les questionnaires disponibles en allemand et en français abordaient plusieurs aspects: l'appréciation des stations sur les modalités de la procédure d'évaluation par l'OFCOM, les critères appliqués par les stations pour le choix d'un organisme d'évaluation ou pour un changement d'organisme, les expériences faites lors de la dernière évaluation et l'appréciation du rapport y relatif, ainsi que l'utilité, l'importance, les coûts et les bénéfices des évaluations exigées dans la concession.

1.3.4 Synthèse et recommandations

Les conclusions des trois parties de l'évaluation ont été rassemblées en une synthèse transversale et ont servi à la formulation de recommandations. La synthèse et les recommandations sont présentées ci-après.

2 Synthèse

La synthèse porte sur les questions d'évaluation ci-dessus concernant l'appréciation du concept d'évaluation en général et la qualité du travail des organismes d'évaluation dans le cadre des évaluations.

2.1 Evaluation de l'approche de l'OFCOM par les personnes concernées

La *procédure de reconnaissance* est jugée pertinente. Elle ne limite pas trop le travail des organismes d'évaluation, mais garantit une certaine continuité méthodique et restreint les possibilités de réagir à la pression de la concurrence en diminuant les prestations. Elle n'a toutefois pas pu garantir que les évaluations réalisées présentaient toutes la même profondeur d'analyse. Les exigences de l'OFCOM n'étaient pas suffisamment détaillées pour exclure que certaines évaluations aient été faites sur la seule base des informations fournies par les stations elles-mêmes.

Le *travail de l'OFCOM* est jugé approprié et son approche "prudente" est appréciée. Il s'avère toutefois que l'efficacité des rapports d'évaluation est ainsi limitée. Les avis sont divisés sur la question de savoir si l'OFCOM devrait jouer un rôle plus actif. De manière générale, les participants ne comprennent pas toujours la tâche de l'OFCOM, ni les fonctions et les conséquences des évaluations.

Les personnes interrogées divergent sur la *nécessité d'évaluations régulières*, de même que sur la fréquence nécessaire. On affirme d'une part qu'en raison de la stabilité des relations dans les stations, la fréquence actuelle des évaluations est excessive et à l'opposé que la dynamique du secteur requiert des évaluations régulières. En outre, si l'on veut éviter des régressions, l'OFCOM doit, grâce à des évaluations régulières, maintenir son exigence d'amélioration dans le domaine de la garantie de la qualité. Pour 44.8% des radios et télévisions sondées, le rythme d'évaluation choisi est adéquat; 55.2% souhaitent des évaluations moins fréquentes. La majorité des stations de Suisse romande estiment que le rythme doit être maintenu tel quel.

L'*idée d'une orientation thématique* est jugée intéressante par les organismes d'évaluation, mais sa forme et sa mise en œuvre concrète suscite des controverses. Les avis divergent quant à savoir dans quelle mesure cette orientation doit remplacer l'examen actuel des processus. Il n'y a pas non plus d'unanimité sur la profondeur du contenu et le type d'orientations requises. Les radios et les télévisions ne sont pas favorables à la définition de priorités: près de 40% des sondés la jugent plutôt pas ou pas du tout appropriée.

Il n'y a pas de concurrence favorisant la qualité. La concurrence influence les prix, mais pas la qualité. En outre, elle n'existe qu'en Suisse alémanique. En Suisse romande et au Tessin, seul un organisme d'évaluation est actif. Le prix des évaluations semble avoir considérablement baissé depuis le début de l'activité. De nombreux organismes ont de la peine à rentabiliser leurs évaluations. Le marché paraît saturé: le cinquième organisme reconnu (2013), Ethics SA, n'a pas effectué d'évaluations et a abandonné cette activité.

Il y a peu de *changements d'organisme d'évaluation*. Parmi les 73 personnes sondées, seules 7 travaillent dans des radios qui ont changé d'organisme depuis 2009. Hormis le souhait d'avoir un nouvel avis sur la station, ce changement était motivé par les avantages que présentaient les nouveaux organismes d'évaluation. Les coûts, les compétences, la qualité et l'utilité de la collaboration ont pesé dans la balance. La majorité des stations qui envisageaient de changer étaient insatisfaites des prestations de l'organisme d'évaluation auquel elles recouraient jusque-là (manque de compétences de l'équipe, mauvais processus d'évaluation ou manque d'utilité des résultats). Les autres souhaitaient obtenir une certification ou un autre point de vue.

Les évaluations sur la durée ne sont pas moins contraignantes, ou à peine. Les gains en efficacité résultant d'une évaluation répétée sont donc limités. *Les évaluations répétées d'une station réalisées par le même organisme* permettraient une comparaison sur la durée. Les rapports d'évaluation examinés n'esquissent encore qu'insuffisamment l'évolution du système de garantie de la qualité. Coupler certains organismes d'évaluation à certaines stations de radio présente aussi des désavantages. La formation de tandems ayant une approche similaire de l'évaluation peut déboucher sur des évaluations peu critiques. En outre, en raison de la prévisibilité des évaluations, les stations risquent d'adopter un comportement conformiste. Enfin, en formulant des recommandations, les organismes d'évaluation font pratiquement partie du système de garantie de la qualité, ce qui rend difficile une évaluation indépendante et suffisamment critique.

Le concept actuel prévoit différentes *fonctions et incitations*. Les évaluations doivent remplir deux fonctions: permettre à l'OFCOM de mener son activité de surveillance des radiodiffuseurs privés et déclencher des processus d'apprentissages dans les radios et les télévisions. Il y a donc des buts sommatifs et des buts formatifs. S'agissant de la priorité à accorder à tel ou tel aspect, l'OFCOM, les experts, les observateurs et les organismes d'évaluation ne sont pas du même avis. On ne voit pas assez clairement quelle utilité les évaluations doivent avoir et pour qui. Dans le système actuel, la profondeur variable des approches adoptées par les différents organismes d'évaluation incitent certaines stations à réaliser une évaluation à bon prix et peu critique que possible. L'efficacité des évaluations est réduite par le fait que l'OFCOM n'utilise que peu les rapports et parfois fort tard, et que les stations ne sont pas très au clair sur d'éventuelles sanctions. La concentration des évaluations sur les processus peut en outre avoir pour conséquence que des processus et des organes sont créés, sans qu'ils prennent véritablement forme et vie dans les rédactions.

Dans les stations, à l'OFCOM et parfois également dans les organismes d'évaluation, on constate une certaine *lassitude par rapport aux évaluations*. A partir du troisième cycle d'évaluation, les stations deviennent plus critiques à propos des évaluations et remettent davantage en question leur valeur ajoutée. Nombre d'entre elles ne comprennent pas bien la relation entre l'instauration de bons processus et leurs résultats. Certains organismes d'évaluation aussi sont sceptiques quant à l'utilité des évaluations menées de manière similaire auprès de stations stables. Les organismes d'évaluation ont par ailleurs modifié leur manière de procéder pour faire face à la concurrence. Les rapports tendent à être moins complets. Les analyses de cas ont également montré que parfois l'examen ne portait plus que sur les documents qui avaient subi des modifications. On déplore aussi une diminution de l'engagement des orga-

nismes d'évaluation. Ceux-ci définissent de manière variable dans quelle mesure une routine s'est véritablement installée et à quel point les stations sont stables. Jusqu'ici, l'OFCOM utilise les rapports d'évaluation avec beaucoup de retenue. Ajouté au fait qu'un flou règne quant à la possibilité de sanctions, cela peut avoir pour effet qu'après le troisième cycle d'évaluation, les stations sont moins disposées à apporter des améliorations.

2.2 Appréciation du travail des organismes d'évaluation et de leurs rapports

2.2.1 Utilité

Etant donné que les évaluations ne prennent en compte que les participants et non les parties concernées, on ne voit pas clairement qui en sont les utilisateurs. Les buts des évaluations aussi, lorsqu'il y en a, visent deux destinataires. D'une part, la garantie de la qualité doit être encouragée dans les stations, et d'autre part les évaluations doivent pouvoir être utilisées par l'OFCOM pour la surveillance dans le cadre de la concession octroyée. Grâce à l'expérience de leurs employés dans le domaine des médias ou au travail scientifique mené depuis plusieurs années sur le sujet, la plupart des organismes d'évaluation jouissent d'une bonne crédibilité auprès des stations. Il leur manque parfois une expertise en matière des sciences sociales et de la communication. Vu le manque de clarté sur les principaux groupes d'utilisateurs de l'évaluation, on ne peut pas dire dans quelle mesure la proximité des évaluateurs vis-à-vis des stations pose problème. L'expérience sur le terrain augmente l'acceptation de l'évaluation, alors que les évaluateurs étrangers à la branche présentent la distance critique nécessaire. 90% des radios et des télévisions estiment que les organismes d'évaluation ont relevé les informations pertinentes. Certaines des informations sur les aspects opérationnels sont utiles aux stations alors que d'autres servent plutôt à des fins de surveillance. Le traitement de ces informations n'est toutefois pas toujours bien mené. Les radios et les télévisions sont malgré tout plus ou moins satisfaites du contenu, de la compréhensibilité et de la présentation des rapports. Les critères d'appréciation des organismes d'évaluation ne sont pas toujours compréhensibles. Souvent, les évaluateurs accordent plus de poids aux déclarations des organes de direction qu'à celles des collaborateurs. Les types et la qualité des rapports varient selon les organismes d'évaluation. La ponctualité des rapports n'est généralement pas un problème, même si on constate parfois de gros retards, ce qui a des conséquences néfastes sur l'utilité des évaluations. Pour augmenter celle-ci, tous les organismes d'évaluation mènent des entretiens finaux. Certaines recommandations figurent à nouveau dans le rapport d'évaluation, ce qui indique que (sans raison valable pour les organismes d'évaluation) on a renoncé à mettre en œuvre ces recommandations. Le degré de mise en œuvre parfois faible des recommandations peut aussi être attribué au fait que les résultats des évaluations ne sont pratiquement pas portés à la connaissance des employés et que le suivi n'est pas organisé de manière rigoureuse.

2.2.2 Faisabilité

Les procédures choisies dans les évaluations sont réalisables. Cela ne signifie toutefois pas qu'une évaluation ne constitue pas une charge pour les diffuseurs. Les organismes d'évaluation s'efforcent d'alléger autant que possible (et avec plus ou moins de succès) cette charge en fournissant très tôt une information sur le déroulement de l'évaluation et en tenant compte des activités quotidiennes. La majorité des radios et des télévisions (84.2%) qualifient l'organisation de l'évaluation de plutôt bonne, voire très bonne. 50.7% des stations de radio interrogées estiment que la charge dépasse le bénéfique. Les évaluations étaient en général menées de manière large et les évaluateurs ont cherché à interroger les représentants de différents secteurs des stations. Or, le concept d'évaluation pose des restrictions. Il n'est par exemple pas toujours possible d'interroger le modérateur, ce qui serait pourtant très pertinent. Tous les évaluateurs ont donné aux directions des stations la possibilité de s'exprimer sur l'évaluation et sur ses résultats. 97.1% des radios et des télévisions indiquent aussi que l'évaluation a tenu compte de différents avis et perspectives. Le rapport coût-efficacité varie selon les évaluations et dépend de différents

facteurs: organisme d'évaluation cher ou bon marché, moment de la livraison des résultats de l'évaluation, qualité de l'organisation de l'évaluation ainsi que possibilité et disponibilité des stations à apporter des améliorations.

2.2.3 Déontologie

Les évaluations semblent être menées de manière correcte. Dans le troisième cycle d'évaluation, leur déroulement repose moins sur des accords formels, mais pour la plupart, les procédures convenues sont respectées. A ce que l'on sache, les droits individuels des participants à l'évaluation aussi. Toutefois, selon les organismes d'évaluation, on observe des différences dans la manière de citer les noms dans les rapports. La manière dont les organismes d'évaluation abordent les professionnels des radios et des télévisions est jugée bonne. Le fait que l'on observe peu de changement d'organisme d'évaluation indique également que les évaluations sont réalisées correctement. Les évaluateurs s'efforcent de donner une représentation complète et équilibrée des stations et offrent la possibilité de réagir. L'information des employés sur les résultats de l'évaluation est l'affaire des radios et des télévisions; les employés ne sont pas toujours informés. Les résultats ne sont donc pas accessibles à toutes les personnes qui seraient en droit de les consulter. 42.5% des stations disent que les professionnels du programme utilisent les résultats de l'évaluation. Les rapports ne fournissent aucune information sur d'éventuels conflits d'intérêts. L'évaluation des concurrents ou l'évaluation de deux stations liées constituent des points en suspens.

2.2.4 Précision

Les organismes d'évaluation ne décrivent pas suffisamment l'objet de l'évaluation. La plupart des évaluations rendent directement compte des résultats du domaine évalué, sans décrire préalablement le système de garantie de la qualité. Par ailleurs, les informations sur les stations ne sont pas toujours suffisantes, ce qui pourrait être lié au fait que les organismes d'évaluation considèrent les stations comme les destinataires et qu'il n'est donc pas nécessaire de décrire leurs processus, qu'elles connaissent bien. Les buts et la procédure sont généralement peu présentés, et toujours de la même manière. La provenance des informations tirées avant tout d'entretiens, d'observations, de documents ou de sondages en ligne n'est pas indiquée avec la même clarté dans toutes les évaluations. La combinaison de diverses méthodes de collecte des données augmente la validité des résultats. Par contre, le fait que les informations fournies proviennent en partie de la direction l'amoindrit. Les résultats sont plus fiables lorsque des observations ou des sondages sont effectués en complément. La justification des conclusions dépend du fait qu'un contexte et un contenu suffisants soient présentés. De manière générale, on peut dire que les rapports qui décrivent les processus de manière compréhensible et qui utilisent plusieurs sources présentent des conclusions valables et compréhensibles.

2.2.5 Procédure

Actuellement, seuls quelques rapports présentent la perspective longitudinale exigée par l'OFCOM. Dans la plupart des cas, les rapports ne permettent pas de suivre l'évolution des radios et des télévisions. Lors des nouvelles évaluations, la discussion des recommandations présente toujours un lien avec l'évaluation préalable. Les organismes d'évaluation procèdent en principe selon les modalités décrites dans leur dossier de candidature. Or, certaines modifications sont survenues au fil du temps, parfois de manière implicite en raison de la pression croissante sur les prix. L'introduction d'un thème prioritaire a impliqué de compléter ou de rationaliser les questionnaires et les rapports.

2.2.6 Rapports

Le nombre et la présentation des recommandations varient considérablement d'un organisme d'évaluation à l'autre. Le degré de détail varie aussi parfois d'une recommandation à l'autre. La taille des rapports est souvent inférieure et plus rarement supérieure à celle exigée. Quelques rapports seulement

correspondent à la taille demandée. Les petits rapports contiennent souvent trop peu d'informations, mais les radios et les télévisions ne le déplorent pas: 83.3% d'entre elles estiment qu'ils ont une taille adéquate; 16.7% trouvent qu'ils sont trop longs. On peut en déduire que les différents groupes d'utilisateurs ont des attentes différentes.

2.2.7 Organismes d'évaluation

Les organismes d'évaluation se distinguent les uns des autres selon leur proximité à la branche de la radio et de la télévision, selon leur expertise scientifique sociale ou en matière de médias ainsi que selon leurs connaissances dans le domaine de la certification ISAS et ISO. Les organismes d'évaluation sont jugés compétents par les radios et les télévisions.

2.2.8 Concentration thématique

Les évaluations varient grandement dans la manière de couvrir les organisations, de même que dans la profondeur analytique choisie. Alors que certains rapports se contentent de mentionner des documents pertinents (comme des règlements intérieurs ou des chartes) ou de renvoyer aux informations que ces documents contiennent, d'autres traitent le contenu de ces documents et s'efforcent d'en montrer la pertinence pour l'activité quotidienne de la rédaction. Il convient toutefois de préciser qu'il s'agit de rapports du troisième cycle d'évaluation et que ces aspects sont généralement abordés de manière plus complète dans les rapports précédents. A l'examen de la planification concrète des thèmes ainsi que de la mise en œuvre des mécanismes de garantie et des processus de feedback, de grandes disparités sont apparues entre les organismes d'évaluation. Certains cherchent à examiner la mise en œuvre au moyen d'observations et de sondages auprès des collaborateurs. . De nombreux rapports ne semblent pas avoir tenté de mesurer la mise en œuvre concrète. Enfin, les évaluations examinées n'identifient guère d'accent thématique commun, sans compter que la profondeur analytique et la justification empirique varient beaucoup. Il n'existe aucune base permettant de comparer les stations.

3 Recommandations

Nous avons formulé les neuf recommandations suivantes sur la base des conclusions tirées de nos études.

3.1 Différentiation fonctionnelle

Les activités d'évaluation menées jusqu'ici sont clairement marquées par une tension entre les attributions divergentes des fonctions. Alors que certains acteurs considèrent les activités d'évaluation tout d'abord comme étant un moyen de développer la garantie de la qualité dans les radios et les télévisions (fonction formative), d'autres considèrent qu'il s'agit d'un instrument de contrôle ou de surveillance (fonction sommative). D'autres encore considèrent que les deux fonctions sont cumulées simultanément et dans la même mesure.

- A notre avis, une clarification différenciée s'impose, car une évaluation ne peut pas poursuivre dans la même mesure des buts formatifs et sommatifs, qui se font concurrence. En outre, il n'y a manifestement pas de compréhension partagée et uniforme. Afin que les activités d'évaluation répondent aux attentes, ces dernières doivent être clairement exprimées, unanimement reconnues et formulées de manière cohérente.

3.2 Evaluation et certification

Actuellement, les radios et les télévisions qui disposent d'une certification pertinente sont exemptées de l'obligation de se faire évaluer par un organisme reconnu. En d'autres termes, certains estiment qu'une certification peut remplacer une évaluation. Compte tenu des différents profils de prestations des instruments de certification et d'évaluation, cet avis n'est pas convaincant. Vu qu'une certification a pour but premier de certifier l'existence d'une qualité normalisée et qu'une évaluation vise principalement à évaluer un objet, il est clair que ces instruments ne peuvent fournir une prestation équivalente.

- Par conséquent, il est conseillé d'exiger que les radios et les télévisions qui peuvent faire valoir une certification pertinente soient également évaluées par un organisme d'évaluation reconnu et selon les exigences correspondantes.

3.3 Durée de la reconnaissance

Les organismes d'évaluation aussi, et non pas seulement les radios et les télévisions, sont confrontés à un changement constant. Les organismes d'évaluation reconnus subissent en permanence des changements au niveau du personnel ou de l'organisation, ce qui peut influencer ou entraver l'expertise ainsi que la position des organismes d'évaluation dans le paysage radiophonique et télévisuel. En outre, les évaluations multiples par le même organisme d'évaluation engendrent une dépendance croissante entre celui-ci et la station, notamment parce que les organismes d'évaluation doivent de plus en plus évaluer aussi le succès de leurs propres recommandations, ce qui augmente le risque d'un manque de distance critique.

- A notre avis, il est judicieux de réexaminer la reconnaissance d'un organisme d'évaluation après un certain temps, afin de s'assurer que les conditions fixées au départ sont toujours remplies. Un renouvellement périodique de la reconnaissance offrirait également l'occasion d'adapter les concepts d'évaluation aux développements récents.

3.4 Définition des priorités

En définissant des priorités, l'OFCOM et les organismes d'évaluation cherchent à renforcer le profil des évaluations et à développer les activités d'évaluation. A notre avis, ils n'y sont pas encore parvenus. Etant donné que le thème prioritaire choisi était très large, il n'y a pratiquement pas eu d'élan pour renforcer la focalisation et le profilage. Le thème n'a pas contraint les acteurs à entreprendre des changements matériels. Cette constatation vaut également pour les ressources utilisées, qui n'ont pas été influencées non plus. Le peu de portée de cette intervention se reflète aussi clairement dans le fait qu'aucun moyen supplémentaire n'a été consacré aux évaluations et qu'aucune grave lacune supplémentaire n'a été observée. Certes, les organismes d'évaluation ont parfois renoncé à couvrir certains aspects et réduit l'ampleur de leurs questionnaires, mais l'approche des évaluations n'a pas fondamentalement changé.

- Il est recommandé de définir des priorités différenciées qui favorisent la focalisation sur l'efficacité et une concentration ciblée des ressources. Hormis les avantages au niveau du contenu en vue d'une évaluation efficace permettant un approfondissement ponctuel, cela permet également de réduire les retombées négatives d'une évaluation bisannuelle uniforme, telles que la lassitude, la bureaucratisation et la routine.

3.5 Concurrence

Le concept d'évaluation existant repose sur l'hypothèse selon laquelle les éléments de concurrence incitent les organismes à effectuer des évaluations de qualité et à bas prix. Le DETEC et l'OFCOM, en tant

que régulateur octroient des concessions aux radios et télévisions d'une part, et d'autre part reconnaissent les organismes d'évaluation. Une liberté contractuelle existe entre ces deux acteurs; le jeu de l'offre et de la demande doit mener au meilleur résultat possible. Sur la base de nos observations, il faut admettre que les espoirs fondés sur ces mécanismes de marché ont été partiellement déçus. En Suisse romande et en Suisse italienne, des quasi-monopoles de l'offre ont vu le jour. Des couples durables de fournisseurs de programmes et d'organismes d'évaluation se sont constitués. Il y a peu de changements. La concurrence a surtout eu une influence sur le prix des évaluations, qui a baissé, ce qui a réduit la marge de manœuvre des organismes sans augmenter la qualité des évaluations. La pression pour que celles-ci soient réalisées à moindre frais est de plus en plus forte et met de plus en plus en péril leur efficacité.

- Compte tenu de ces évolutions, nous recommandons soit d'imposer la concurrence, soit d'y renoncer, ce qui est mieux. Pour renforcer la dynamique du marché, il pourrait être envisageable de demander aux radios et aux télévisions de changer d'organisme d'évaluation après deux cycles. Il convient par ailleurs de prévoir des mesures de garantie de la qualité pour contrer la pression sur les coûts.

3.6 Qualité des rapports

La qualité des rapports que nous avons analysés n'est pas toujours satisfaisante, en partie du fait que les destinataires des rapports ne sont pas clairement définis, ce qui est en lien avec le manque de clarté concernant les fonctions (voir chapitre 3.1). Les exigences sont très différentes selon le groupe de destinataires. Il n'est tout simplement pas possible de répondre à tous les destinataires potentiels. A cela s'ajoute le fait que, compte tenu des ressources très limitées consacrées aux évaluations, on ne peut guère espérer obtenir un résultat satisfaisant. De plus, une qualité élevée n'est pas (et ne peut pas être) exigée. Il n'y a pas de correctif face au fait que, par exemple, certains rapports sont sans raison plus courts (ou plus détaillés).

- Par conséquent, nous recommandons d'augmenter la qualité des rapports en définissant clairement les destinataires, en consacrant des ressources suffisantes à l'élaboration des rapports et en exigeant une haute qualité pour ces derniers.

3.7 Modalités de rapport et flux d'information

Qui reçoit le rapport d'évaluation, quand et dans quel but? Cette question n'est pas clarifiée, ou du moins pas suffisamment. Par exemple, les employés des radios et des télévisions ont-ils accès au rapport d'évaluation? Que doit faire l'OFCOM des rapports, qu'il reçoit généralement des stations? Les tiers plus ou moins concernés ou les autres collectivités publiques doivent-ils aussi avoir accès aux rapports? Hormis les modalités de rapport au sens étroit du terme, il convient aussi de réexaminer le flux d'information au sens plus large. Les règles à suivre pour citer les noms dans les rapports ne sont pas toujours très claires. Les personnes extérieures ignorent les conventions à ce sujet. Les informations sur les personnes pourraient arriver au mauvais endroit en raison d'une situation floue de communication. L'accessibilité des plans de mesures et de leur utilisation par les organismes d'évaluation n'est pas indiquée explicitement.

- Le flux d'information en lien avec l'évaluation et en particulier les modalités de rapport doivent être définis de manière cohérente et communiqués clairement aux parties et aux personnes concernées.

3.8 Organisation du suivi

Les processus en aval d'une évaluation ne sont pas menés à un seul niveau; plusieurs organismes y participent. Les interfaces ne sont toutefois pas définies clairement, ni reliées entre elles de manière adéquate. En général, les organismes d'évaluation rédigent un rapport contenant des recommandations à l'intention des radios ou des télévisions évaluées. Sur cette base, celles-ci élaborent des mesures, dont elles discutent avec l'OFCOM. Parfois, des accords sur la mise en œuvre des mesures sont passés entre les stations et l'OFCOM. Ce n'est qu'au cours du cycle suivant d'évaluation par les organismes d'évaluation qu'un examen est effectué pour vérifier dans quelle mesure les recommandations ont été suivies et les mesures réalisées. Comme on peut le constater, les responsabilités relatives à l'utilisation des évaluations alternent plusieurs fois.

- Par conséquent, il est recommandé de désigner une unité chargée au suivi global du processus de mise en œuvre, dans le but de renforcer la responsabilité. Quel organisme devrait se voir confier cette tâche dépend fortement de la fonction d'évaluation à remplir.

3.9 Utilisation transversale

A l'origine, le concept d'évaluation actuel supposait que les évaluations devaient non seulement donner un élan de développement aux radios et aux télévisions, mais aussi permettre de tirer des connaissances de l'ensemble des évaluations, qu'il s'agisse d'informations sur toute l'offre des radios et télévisions privées titulaires d'une concession ou d'éléments de comparaison entre les stations. Jusqu'ici, ces attentes n'ont pas été satisfaites. L'OFCOM utilise les évaluations presque exclusivement pour l'accompagnement des stations. En raison de la procédure choisie, ce potentiel ne peut guère être exploité.

- Nous recommandons de créer les conditions qui permettent une utilisation judicieuse pour toutes les stations. Il convient en outre de créer, en premier lieu au niveau de l'évaluation, les conditions permettant d'aboutir à des résultats comparables et pertinents pour le système dans son ensemble. Bien entendu, il faut tenir compte de la décision prise à propos de la différenciation fonctionnelle (voir ci-dessus, chapitre 3.1).

3.10 Attribution des recommandations

Les recommandations s'adressent à différents acteurs et impliquent des modifications qui peuvent être réalisées à différentes périodes. Etant donné qu'elles se conditionnent parfois réciproquement et que d'autres compétences peuvent implicitement en découler, nous avons renoncé à attribuer les recommandations à certains acteurs. A notre avis, de nombreuses recommandations concernent en premier lieu l'OFCOM en tant qu'organe responsable, mais plusieurs recommandations peuvent aussi induire des changements pour les organismes d'évaluation ou pour les radios et télévisions.