



Revue par les pairs

Guide pratique pour la phase pilote

1. En toile de fond : les défis auxquels doivent faire face les autorités de régulation

Les autorités de régulation des médias doivent actuellement faire face à de nombreux défis liés à la transformation des marchés, des usages et des technologies. En parallèle, la société civile ainsi que les acteurs du secteur des médias se montrent de plus en plus exigeants envers les mêmes autorités. Ils attendent de ces dernières qu'elles « rendent des comptes » en termes de professionnalisme, de transparence et de pertinence dans leurs processus de décision (« accountability »).

Afin de renforcer leur position au sein de la société qu'elles servent et partant d'accroître leur légitimité et leur indépendance, les autorités de régulation doivent miser en premier lieu sur la qualité de leur travail. Cela passe par l'instauration d'un cercle vertueux impliquant l'acquisition permanente du savoir-faire nécessaire pour accomplir les tâches de régulation et la garantie d'une qualité irréprochable des décisions du régulateur.

Porteuses de valeurs telles que la liberté d'expression et la pluralité de l'information, les autorités de régulation se doivent d'optimiser en permanence leurs processus internes ainsi que la qualité de leurs services. C'est à ce seul prix qu'elles continueront à justifier leur rôle de garantes de ces libertés fondamentales. Au final, elles consolident ainsi leur engagement pour l'intérêt général.

2. L'apport du REFRAM : la mise en réseau des compétences

Le REFRAM a pour vocation d'entreprendre toute action structurante au bénéfice de ses membres pour permettre à des institutions évoluant dans des environnements très différents d'améliorer leurs capacités d'action et de faire progresser l'efficacité de la régulation indépendante de leur pays. C'est ainsi que l'article 2 des Statuts du REFRAM, signés à Ouagadougou le 1^{er} juillet 2007 par les membres fondateurs du Réseau, stipule que « le Réseau vise à l'établissement et au renforcement de la solidarité et des échanges entre ses membres. Le Réseau constitue un espace de débats et d'échanges d'information sur les questions d'intérêt commun et contribue aux efforts de formation et de coopération entre ses membres ». L'une des actions destinées à la poursuite de ces objectifs consiste à « encourager la connaissance mutuelle de ses membres, du mode d'exercice de leurs missions respectives, notamment par des échanges de meilleures pratiques » (art. 3, 1^{er} point des Statuts).

Les autorités de régulation des médias évoluent dans un domaine très particulier qui requiert des connaissances spécifiques. Tout aussi spécifiques sont les réponses à apporter aux besoins formulés par les autorités de régulation désireuses d'optimiser leur capacité d'action et de parfaire la qualité de leurs prestations. Or qui est mieux à même de comprendre la situation d'une autorité de régulation et de faire des suggestions pertinentes que des représentants d'autres autorités de régulation ?

3. La revue par les pairs – une nouvelle méthode de collaboration au sein du REFRAM

Lors de la 5^e Conférence des Présidents du REFRAM, qui s'est tenue les 24/25 octobre 2017 à Genève, les Présidents des institutions membres du REFRAM ont exprimé leur intérêt à voir le Réseau développer un nouveau modèle de partenariat et d'échange d'expérience – un mécanisme structuré et opérationnel de collaboration entre membres à travers le principe de la *revue par les pairs*. En adoptant la Feuille de Route 2018/2019, ils ont chargé l'équipe exécutive du Réseau d'adapter la méthode de la *revue par les pairs* au secteur de la régulation des médias. Une présentation des résultats d'un projet-pilote est attendue à l'occasion de la 6^e Conférence des Présidents, prévue pour l'automne 2019 à Tunis.

Un premier tour de table interactif organisé dans le cadre de la 5^e Conférence des Présidents a permis de dégager les domaines principaux dans lesquels les représentants des autorités de régulation estiment devoir faire leurs preuves :

- Professionnalisme, intégrité, crédibilité (respect de l'état de droit, bonne gouvernance, transparence, partage et concertation) ;
- Indépendance (politique, financière, religieuse) et ressources (personnel, moyens) ;
- Communication et dialogue avec les acteurs du secteur régulé (écoute, information, encadrement, concertation, échanges avec les régulateurs) ;
- Maîtrise de l'environnement (connaissances, formation) ;
- Exemplarité (diversité, absence de conflits d'intérêt personnels, communication interne, processus de sélection en interne).

Les aspects de l'activité de régulation désignés par les participants à la 5^e Conférence des Présidents correspondent aux valeurs cardinales de la régulation des médias dans une société démocratique. Ils constituent selon eux les terrains sur lesquels la *revue par les pairs* devra prioritairement apporter des suggestions permettant aux institutions bénéficiaires d'améliorer leurs pratiques.

4. Les éléments essentiels de la méthode de revue par les pairs

La *revue par les pairs* se base sur des fondements développés dans les domaines du management, des sciences de l'organisation et de l'assurance qualité. Elle consiste à faire appel à des représentants expérimentés d'autres autorités similaires (« pairs ») afin que ceux-ci apportent un regard éclairé sur l'activité de l'institution bénéficiaire et lui soumettent des suggestions utiles pour des améliorations dans des secteurs préalablement définis.

La consultation de pairs se pratique couramment dans certaines professions (seconde opinion recherchée dans les secteurs juridiques et médicaux, p.ex.). L'Union Européenne des Radiodiffuseurs (UER) a adapté cette méthode aux besoins du monde de l'édition de contenus audiovisuels de service public. Depuis 2014, plusieurs chaînes publiques de radiotélévision nationale se sont prêtées à cet exercice, dont les éléments fondateurs et les résultats peuvent être consultés sur le site Internet de l'UER (www.ebu.ch).

La méthode proposée aux membres du REFRAM présente les spécificités suivantes :

- Il s'agit d'une démarche strictement volontaire. Un appel aux volontaires sera lancé à l'occasion de la prochaine conférence de Tunis en octobre 2018.
- Autre spécificité choisie pour l'application de la méthode au sein du REFRAM : le principe de réciprocité : vu que le Réseau repose sur le principe de la confiance mutuelle, du réel partage et de l'égalité de statut entre tous ses membres, une autorité de régulation ne pourra intervenir en tant que pair auprès d'autres autorités de régulation que si elle accepte elle-même en retour d'accueillir des pairs provenant d'autorités tierces.
- Cinq domaines pertinent ont été déterminés pour la revue (voir section 6 ci-dessous). L'autorité qui souhaite profiter de l'expertise de ses pairs détermine souverainement le champ d'analyse de la revue en choisissant un (ou plusieurs) de ces domaines. Dans ce sens, la *revue par les pairs* est modulable.
- La revue est effectuée par des cadres expérimentés d'autres autorités similaires qui connaissent parfaitement les problèmes liés au champ d'activité de l'institution bénéficiaire. Les pairs doivent avoir une ouverture d'esprit leur permettant de distinguer clairement les différences d'environnement culturel, politique et économique qui déterminent les conditions de travail de l'institution bénéficiaire par rapport à leurs propres expériences professionnelles.
- Les pairs qui acceptent de mettre leurs compétences et leur temps à disposition des autres institutions le font de manière bénévole. Ils sont défrayés, les frais de leur déplacement et de leur hébergement étant en principe pris en charge par l'institution bénéficiaire de la revue (ou par d'autres organismes qui soutiendraient cette démarche, comme par exemple la présidence du Réseau ou l'OIF).
- Naturellement, les pairs s'engagent à respecter le principe de confidentialité. Toutes les personnes participant à la *revue par les pairs*, à quelque titre que ce soit, s'engagent à préserver la confidentialité de toute information obtenue dans ce contexte.

5. Les avantages de la revue par les pairs

La *revue par les pairs* offre trois avantages principaux :

- L'institution bénéficiaire dispose d'un regard professionnel sur sa situation actuelle. La revue livre des suggestions concrètes fondées sur les expériences d'autres autorités de régulation pour des améliorations et le développement de ses activités à moyen et long terme.
- L'auto-évaluation permet à l'autorité de régulation de s'interroger sur des thèmes qui auraient pu rester dans l'ombre jusque-là.
- La revue a une valeur stratégique : elle met en lumière les meilleures pratiques de l'institution bénéficiaire aussi bien que la valeur ajoutée d'une bonne régulation des médias pour l'essor d'un pays.

6. Les cinq angles d'approche suggérés pour la revue par les pairs

Comme indiqué préalablement, la *revue par les pairs* est une action structurante destinée à améliorer les capacités d'action des institutions bénéficiaires et de faire progresser l'efficacité de la régulation indépendante dans leur pays. L'efficacité n'est néanmoins pas une valeur en soi, c'est un outil. L'amélioration des pratiques des membres du REFRAM a une finalité et un sens ultimes : la mise en application de valeurs cardinales de la régulation des médias dans une société démocratique.

Les cinq angles d'approche proposés pour organiser le processus de la *revue par les pairs* sont le résultat de la discussion menée lors de la 5^e Conférence des Présidents à Genève. Ils reflètent les valeurs fondamentales auxquelles sont attachés les membres du REFRAM:

6.1. Transparence et autonomie

La régulation des médias se conçoit et se pratique selon le respect du principe d'indépendance, mais l'indépendance ne peut mener à une isolation ni à de l'opacité. Toutes les décisions prises sont motivées et rendues publiques, le fonctionnement interne est transparent et la communication vers l'extérieur a l'ambition d'être soutenue, exhaustive et pédagogique. Les autorités de régulation veulent entretenir un dialogue constructif et respectueux avec l'ensemble des acteurs du secteur, en ce compris les institutions politiques, dans un esprit de pluralisme et d'impartialité. En parallèle à cela, chaque autorité de régulation veille à sauvegarder son statut d'autorité administrative autonome en se mettant soigneusement à l'abri de toute influence politique, économique, médiatique et religieuse et en s'assurant de toujours disposer des ressources nécessaires à l'exercice de sa mission.

6.2. Promotion de la diversité et de l'égalité

Par leur action, les autorités de régulation contribuent au développement d'un secteur de l'audiovisuel conforme aux principes de respect de la dignité humaine et de lutte contre les discriminations. Par souci d'exemplarité, les régulateurs veulent agir, dans leur propre politique de recrutement et dans la gestion de leurs ressources humaines, selon les mêmes principes.

6.3. Impartialité, égalité de traitement

Conformément aux principes de l'état de droit, toutes les procédures internes et les interactions avec les acteurs du secteur de l'audiovisuel, en ce compris le public au service duquel la régulation agit, sont pensées et mises en œuvre avec un souci constant d'une égalité parfaite de traitement entre chacun d'entre eux, quels que soient leurs tailles, leurs poids économiques, leurs popularités ou leurs convictions politiques et philosophiques. Cette détermination s'applique notamment dans les pratiques de monitoring, dans les procédures d'instruction des plaintes, dans le respect des droits de la défense et dans l'application juste et proportionnée de sanctions.

6.4. Excellence et innovation

Les autorités de régulation veulent s'informer en permanence des développements du secteur audiovisuel et des bonnes pratiques d'autorités consœurs, nationales ou internationales. Elles désirent, par des formations internes et une gestion dynamique des ressources humaines, améliorer en permanence les connaissances et pratiques de toutes leurs équipes à tous les échelons hiérarchiques.

6.5. Gestion rigoureuse

Les autorités de régulation agissent avec le souci constant d'une gestion rigoureuse et efficace. Elles fonctionnent avec des outils internes performants pour organiser leurs finances, contrôler leurs opérations et entretenir une culture interne de conscience des coûts. En toute indépendance et autonomie, elles évaluent la qualité et l'efficacité de leur action de manière régulière et identifient les moyens d'optimiser la bonne utilisation des fonds publics dont elles disposent pour servir l'intérêt général.

Ces cinq angles d'approche définissent la structure du questionnaire d'auto-évaluation qui servira de base à la préparation des futures missions d'évaluation. C'est en effet autour des valeurs regroupées sous ces cinq angles d'approche que seront organisés les aspects opérationnels de la *revue par les pairs*.

7. Canevas structurel d'une revue par les pairs



7.1. Questionnaire d'auto-évaluation

Le processus débute par une réflexion à l'interne des autorités qui désirent participer au programme de *revue par les pairs*. Au moyen d'un questionnaire préliminaire (voir annexe) envoyé à tous les membres du REFRAM qui auront exprimé un intérêt pour la démarche, ces autorités seront priées de fournir des données de base sur leur fonctionnement.

La dernière question (auto-évaluation globale) servira à identifier des complémentarités entre régulateurs sur certains aspects de leur pratique. Les institutions intéressées sont en effet invitées à signaler leurs domaines d'excellence et leurs objectifs d'amélioration, ce qui permettra de désigner les pairs les plus compétents à une mission de revue dans le(s) domaine(s) identifié par l'institution bénéficiaire.

L'institution élue pour recevoir une mission d'évaluation devra - par la suite - remplir un questionnaire d'auto-évaluation exhaustif. Le but de cet exercice, qui constitue la première étape matérielle du processus d'évaluation, est de générer une vision complète et fidèle du fonctionnement de l'institution dans les domaines qu'elle souhaite soumettre à une revue par les pairs. Le questionnaire complété est ensuite remis aux pairs afin qu'ils puissent préparer leur mission en disposant d'une vue globale des bonnes pratiques et domaines améliorables au sein de l'institution qu'ils visiteront.

7.2. Feuille de route

Le choix de l'institution bénéficiaire et des membres de la mission d'évaluation est effectué par le Bureau exécutif du REFRAM en fonction des résultats de l'analyse des questionnaires préliminaires remplis par les institutions intéressées. Les complémentarités décelées à la lecture des questionnaires aideront en effet à désigner les pairs les plus compétents en fonction des objectifs d'amélioration choisis par les institutions intéressées. Idéalement, les pairs devraient être des membres de Conseil des autorités de régulation, directeur.trice.s ou cadres supérieurs des départements disposant d'une longue expérience dans le domaine de la régulation et de la gestion d'entreprise. En outre, ils devront être sensibles aux aspects interculturels liés aux échanges entre institutions opérant dans des cadres légaux, économiques et sociaux différents.

Dans la phase pilote, une personne experte désignée par le Bureau exécutif du REFRAM préparera avec ce dernier le bon déroulement de la première mission, en liaison avec l'institution bénéficiaire. D'un commun accord, toutes les parties prenantes valideront une feuille de route détaillant avec précision les objectifs et le périmètre de la mission.

La mission sera d'autant plus efficace que l'institution bénéficiaire aura pris soin de définir de manière précise ses besoins et ses attentes. Le budget et les contraintes temps seront ainsi mieux maîtrisés dans un cadre ciblé et circonscrit.

7.3. Mission (analyse et échanges sur place)

La mission se déroule au siège de l'institution bénéficiaire, avec le soutien et accompagnement d'une personne experte, chargée de la prise de notes qui serviront de base pour le rapport final. De plus, cette personne aura pour tâche d'animer les échanges entre les pairs et les représentants de l'institution bénéficiaire. Une délégation constituée de 3 personnes (2 pairs et une personne experte) semble suffisante pour garantir une diversité des approches sans gonfler inutilement les dépenses. Deux jours pleins semblent un minimum pour une mission ciblée sur une des cinq approches. Les membres de la mission devront pouvoir s'adapter à un rythme de travail soutenu.

Pour ce qui concerne le financement de la première mission, l'OFCOM financera le voyage de la personne experte et des pairs délégués par les autorités du Sud, l'hébergement des membres de la mission étant à la charge de l'autorité bénéficiaire. Lorsqu'il s'agira de pérenniser la démarche, la question du financement devra être rediscutée avec l'ensemble des parties prenantes, y compris l'OIF.

7.4. Rapport final

Une synthèse des échanges et une première réflexion prospective sera rédigée par la personne experte ; le document sera soumis à l'institution bénéficiaire ainsi qu'aux membres de la mission afin d'y apporter les corrections ou commentaires nécessaires. Le rapport est finalisé par la personne experte. Il est ensuite adressé à l'institution bénéficiaire ainsi qu'aux membres de la mission. Le rapport devrait utilement connaître deux versions : l'une, complète, confidentielle et uniquement réservée à l'institution bénéficiaire, et une seconde, contenant la synthèse des bonnes pratiques évoquées pendant la mission et les aspects prospectifs et innovants des initiatives à mettre en place, qu'il serait souhaitable de voir publiée et partagée.

Si pour la phase pilote l'OFCOM prendra à sa charge les honoraires de la personne experte pour la rédaction du rapport final, la question de ce financement devra être discutée dans un deuxième temps elle aussi avec l'ensemble des parties prenantes.

7.6. Suivi et perspectives

L'institution bénéficiaire peut élaborer un plan d'action et d'initiatives, avec l'appui, si elle l'estime nécessaire, de la personne experte.

Annexe : questionnaire préliminaire d'auto-évaluation

Annexe

Questionnaire préliminaire d'auto-évaluation

Déclaration d'intérêt et auto-évaluation succincte en vue de la mise en place de la première évaluation pilote réalisée en 2019

1. Informations concernant l'institution intéressée

- Nom de l'institution :
- Personne de contact :
- Lien vers le site Internet de l'institution :
- Nombre de membres du Conseil :
- Nombre d'employés de l'institution (hors membres du Conseil) :
- Budget annuel de l'institution :

2. Les 5 angles d'approche de la revue par les pairs

a. Promotion de la diversité et de l'égalité

- Votre institution est-elle dotée de documents (chartes, directives internes etc.) traitant de la diversité et de l'égalité ?
 - Si oui : lien vers la version électronique de ce/ces document/s (ou fournir la version papier)
- Évolution du nombre de femmes employées de l'institution depuis 5 ans : Hausse/stabilité/baisse
- Les employés disposent-ils de procédures de protection contre la discrimination, de soutien et médiation s'ils se sentent victimes de discrimination ? (développer)
- Quels sont selon vous les atouts et réalisations de votre institution en matière d'égalité et de diversité ? (développer)
- Quels sont selon vous les points d'amélioration souhaitables de votre institution en matière d'égalité et de diversité ? (développer)

b. Impartialité, égalité de traitement

- Par quels moyens votre institution assure-t-elle l'impartialité et l'égalité de traitement lors de l'octroi de licences/autorisations/concessions à des médias audiovisuels ? (développer)
- Votre institution dispose-t-elle de procédures/directives internes régissant ses activités de monitoring des médias audiovisuels ?
 - Si oui : lien vers ces documents (ou fournir la version papier)
- Comment une plainte instruite est-elle traitée par le Conseil ? (développer)
 - Quelle est la procédure ? (développer)
 - Comment sont garantis les droits de la défense ? (développer)

- L'institution est-elle dotée de directives internes et/ou d'une pratique spécifique relative à l'application des sanctions ? (développer)

c. Excellence et innovation

- Comment l'institution se tient-elle informée des développements et tendances en matière d'évolution du marché, des usages et des technologies (*là où la régulation comprend la presse écrite* : et de la presse écrite) ? (développer)
- Les membres de l'équipe de l'institution ont-ils l'occasion de participer à des formations (internes ou externes) ou d'échanger avec leurs homologues au sein d'autres autorités de régulation ? (développer)
- L'institution fonctionne-t-elle de manière significativement différente comparé à il y a cinq ans ? Oui/non (développer)

d. Transparence et autonomie

- Certains débats internes au Conseil sont-ils rendus publics ?
 - Si oui : lesquels et selon quelles modalités?
- L'institution publie-t-elle un rapport annuel d'activité ? Oui/non
- L'institution tient-elle de manière régulière des conférences de presse pour expliquer son action et ses activités ? Oui/non
- L'institution est-elle présente sur les réseaux sociaux ? Oui/non
 - Si oui : lequel/lesquels
- Par quels mécanismes l'autonomie de l'institution est-elle préservée à l'égard des influences politique, économique, médiatique et religieuses ? (développer)
- L'institution dispose-t-elle des ressources suffisantes (personnel, moyens) pour exercer sa mission ? (développer)

e. Gestion rigoureuse

- Comment et par qui est rédigé l'organigramme de l'institution ? (développer)
- Qui, au sein de l'institution, s'occupe d'établir le budget annuel ?
- Qui, au sein de l'institution et/ou en dehors, s'occupe du contrôle des dépenses et selon quelles procédures ? (développer)
- L'institution est-elle soumise à un audit extérieur ou tout autre contrôle de la légalité de ses dépenses ? (développer)

3. Évaluation globale

Comment jugez-vous la capacité actuelle de votre institution à atteindre les différents objectifs discutés ?

	capacité élevée (point fort)	capacité satisfaisante	capacité améliorable
Promotion de la diversité et de l'égalité			
Impartialité, égalité de traitement			
Excellence et innovation			
Transparence et autonomie			
Gestion rigoureuse			