



Le REFRAM constitue un espace de débats et d'échanges d'informations sur les questions d'intérêt commun et contribue aux efforts de formation et de coopération entre ses membres. Il a notamment pour vocation d'encourager la connaissance mutuelle de ses membres, du mode d'exercice de leurs missions respectives, notamment par des échanges de bonnes pratiques. Dans cette perspective, et dans la continuité de la feuille de route 2018-2019, adoptée à Genève le 25 octobre 2017 au cours de la 5e Conférence des Présidents des institutions membres du REFRAM et déclinée dans le plan d'action 2018-2019 défini par l'Office fédéral de la communication (OFCOM) de Suisse, la nouvelle feuille de route du REFRAM pour l'exercice 2020-2021 est adoptée par les membres du Réseau à Tunis ce 7 septembre 2019.

Axes prioritaires

1 Quel rôle pour les régulateurs des médias dans la lutte contre la désinformation ?

La feuille de route 2018-2019 avait retenu parmi ses axes prioritaires la thématique des nouveaux médias et des élections. Un séminaire intitulé « réseaux sociaux, régulation et processus électoraux » a été organisé par la HAICA à Tunis en octobre 2018 et a permis d'identifier quelques bonnes pratiques. Mais depuis lors cette thématique n'a cessé de prendre de l'ampleur dans le débat public, de poser de nouveaux défis aux régulateurs des médias et de questionner la manière dont les diverses autorités publiques concernées, et en premier lieu les régulateurs des médias, doivent réagir face aux désordres de l'information et ses conséquences sur la démocratie en général et certains moments particuliers qui consacrent la pratique démocratique comme les élections et les référendums.

En effet, la question de la désinformation ou de l'infox a pris une ampleur inédite à travers le monde. De nombreux exemples, y compris dans l'espace francophone, sont venus très concrètement témoigner de la gravité du phénomène et de son impact sur l'intégrité des processus électoraux et du métier d'informer. C'est dans ce contexte que se tiendra à Paris les 1 et 2 octobre 2019, à l'initiative de l'Organisation internationale de la Francophonie, une réflexion transversale relative à « l'intégrité de l'information et des processus démocratiques à l'ère des réseaux sociaux », réunissant des membres du REFRAM, du RECEF et de l'AFAPDP.

Cette réflexion sera poursuivie par un atelier qui aura lieu dans le cadre du Forum mondial de la démocratie qui se tiendra à Strasbourg les 6, 7 et 8 novembre 2019, à l'initiative du Conseil de l'Europe et dont le thème est « l'information : la démocratie en péril ? ».

Les régulateurs des médias doivent être en première ligne dans ce débat. Les relations entre information et démocratie sont un des grands enjeux de notre époque, et les désordres de l'information questionnent certaines des missions fondamentales des régulateurs des médias, parfois même leur raison d'être. Ils forcent aussi ces régulateurs à s'adapter et à se renouveler face à de nouveaux enjeux démocratiques, voire parfois à développer des champs d'expertise entièrement neufs. Des échanges approfondis sur les mesures à prendre en matière de lutte contre la désinformation tout en préservant la liberté d'expression devront contribuer à cette mise à jour permanente des capacités des membres du réseau et leur permettre de prendre les initiatives les plus appropriées à leur contexte (régulation, co-régulation, soutien à des initiatives d'auto-régulation, prévention, éducation, formation...) ainsi que de réfléchir à la manière dont les cadres réglementaires doivent évoluer, notamment en matière d'extension du champ d'application matériel de la régulation à certains acteurs.

Les régulateurs et les médias publics : Quel rôle pour les régulateurs dans le soutien à la réalisation du mandat de prestation des médias de service public ?

Les médias de service public jouent un rôle important dans le renforcement du droit à la liberté d'expression et d'information. Ils constituent une source d'informations impartiales et d'opinions politiques variées et contribuent au pluralisme des médias, à la promotion de la diversité culturelle et à la cohésion sociale.

De nos jours, ces médias sont de plus en plus souvent remis en question, parfois quant à l'étendue de leur mandat de prestation (comme c'est le cas pour l'instant en France dans le cadre des débats relatifs à la future loi audiovisuelle, prévoyant notamment l'abandon d'une chaîne hertzienne), parfois même quant à l'opportunité même de leur existence (comme ce fut le cas en Suisse en 2018 lors de la votation « No Billag » relative à la suppression de la redevance – initiative rejetée par les électeurs suisses).

Dans un contexte marqué par la défiance à l'égard des médias de service public, la question du contrôle de l'accomplissement du mandat de prestation des médias de service public prend une acuité particulière dans la mesure où son effectivité et ses résultats peuvent avoir une influence considérable sur la légitimité de ces médias et dès lors sur les débats relatifs au futur du service public de la radiodiffusion.

En application de la feuille de route 2018-2019, une étude a été réalisée par deux chercheurs afin de procéder à une comparaison des différentes définitions des mandats de service public et des différents systèmes de mesure de leur accomplissement. Cette étude devra permettre de proposer de nouvelles pistes de réflexion dans ce domaine, qu'il conviendra d'approfondir dans le cadre de la présente feuille de route par une série d'activités thématiques à définir sur base des résultats de l'étude et des débats qui aura lieu lors de la présentation de celle-ci à l'occasion de la 6ème Conférence des Présidents. Une attention particulière sera accordée aux leçons apprises des expériences récentes en matière de réforme des mandats de prestations, ainsi qu'au rôle spécifique que peuvent jouer les régulateurs ainsi que le secteur académique dans l'accompagnement et l'évaluation de ceux-ci.

Par ailleurs, une attention particulière sera accordée au renforcement de l'indépendance des médias de service public et de la qualité de ses contenus (Déclaration de Tunis sur les médias de service public) et à l'amélioration de la production audiovisuelle en général à travers le déploiement de mécanismes de soutien à l'instar de certaines initiatives prises à cet égard dans divers pays sous le « parrainage » des régulateurs.

3

Les régulateurs et la protection de l'enfance : Comment la régulation peut rester vigilante dans un environnement multiplateforme ?

La protection de l'enfance constitue une des missions principales des régulateurs des médias. Elle est aussi, comme le démontre de nombreuses enquêtes, la principale préoccupation pour les auditeurs et les téléspectateurs, qui attendent des pouvoirs publics qu'ils garantissent un niveau élevé de protection à cet égard.

Mais à une époque où la consommation des médias par les mineurs se fait de manière directe (sur leurs propres terminaux) et changeante (bien loin des médias traditionnels), il convient d'une part de s'interroger sur le type de contenus préjudiciables dont il est question (même si c'est dans le respect de nos différences culturelles, les mœurs évoluent dans tout l'espace francophone et l'équilibre à trouver entre la protection de l'enfance et respect de la liberté d'expression est une préoccupation partagée par tous) et d'autre part sur l'efficacité des mesures de protection (les outils applicables aux médias traditionnels ne sont pas nécessairement adaptés à un environnement en ligne et à une consommation via des plateformes). Il s'agit là de deux enjeux fondamentaux que le plan d'action 2020-2021 abordera sous un format approprié.

4

Les régulateurs et le discours de haine : Comment la régulation peut rester efficace dans un environnement multiplateforme pour lutter contre le discours d'incitation à la haine et la violence ?

La lutte contre le discours d'incitation à la haine et à la violence compte elle aussi parmi les missions traditionnelles des régulateurs des médias, tant dans son volet « prévention » que dans son parfois inévitable volet relatif à la répression.

Mis à part quelques exceptions, le discours de haine est généralement régulé de manière relativement satisfaisante par les régulateurs pour ce qui concerne les médias traditionnels (radios et télévisions, voire presse écrite quand celle-ci est dans le mandat des régulateurs). Mais l'on peut constater dans de nombreux pays et régions du monde une recrudescence du discours de haine, et même son usage ou son encouragement ou sa légitimation par des personnalités politiques, aux fins d'instrumentalisation des peurs et des émotions des citoyens (au sujet du terrorisme, de la migration, ...).

Par ailleurs, dès lors que les usages du public évoluent, le discours de haine a tendance à suivre son public potentiel sur de nouveaux médias et de nouvelles plateformes, avec, en plus de ses effets néfastes habituels, un potentiel de « viralité » aussi rapide que massif.

Dès lors, ce « vieux » sujet commande de procéder à de nouvelles réflexions et de prendre de nouvelles initiatives, singulièrement dans un contexte où le discours de haine semble parfois acquérir une certaine forme de « légitimité » et où ce discours se joue des frontières, surtout dans de mêmes bassins linguistiques. Comment la régulation publique peut-elle faire face à un discours tenu et entretenu par des personnalités publiques de premier plan dont on attend plutôt qu'elles défendent une culture de la tolérance ? Comment endiguer l'incitation à la violence quand la violence elle-même est diffusée en direct par les auteurs de tueries de masse ? Quelles alliances nouer avec les plateformes pour mieux lutter contre le discours de haine en ligne ? Faut-il, comme l'a fait le législateur européen à l'occasion de la révision de la Directive sur les services de médias audiovisuels en 2018 et comme l'ont fait également et parfois de manière plus poussée certains pays comme l'Allemagne, la France et l'Italie, imposer aux plateformes de prendre les mesures appropriées en matière de modération et de retrait de contenus haineux ? Quel rôle pour de nouveaux outils comme l'intelligence artificielle ? Comment, si des mesures spécifiques sont prises, préserver néanmoins la liberté d'expression ? Autant de questions pertinentes pour des débats renouvelés entre régulateurs francophones, dans une formule à préciser dans le plan d'action 2020-2021.

Comment réguler le traitement médiatique de la migration ?

Depuis plusieurs années, la question de la migration a pris une ampleur significative dans le débat public, singulièrement dans les pays de la Méditerranée, mais aussi dans d'autres pays francophones comme la Suisse et la Belgique.

La manière dont cette question est gérée par les pouvoirs publics peut aboutir à des crises politiques plus ou moins sévères, entraînant des démissions de ministres (comme récemment en Tunisie) voire de gouvernements entiers (comme récemment en Belgique). La manière dont cette question est traitée par les médias est elle aussi importante, pouvant contribuer à fournir au public une information objective et dépassionnée de la question ou, au contraire, alimenter rumeurs et tensions, lesquels peuvent avoir pour conséquences néfastes sur la cohésion sociale et une culture de la tolérance, voire parfois inciter à la violence. Il s'agit d'une question sensible à traiter par les médias, et par conséquent sensible à traiter par les régulateurs, chargés de veiller au respect par ces mêmes médias de leurs obligations en matière de lutte contre les discriminations et de promotion d'une culture de la tolérance.

Il s'agit d'une question peu documentée jusqu'à présent et le REFRAM, par sa composition (avec des pays confrontés à l'émigration, des pays confrontés au transit et des pays confrontés à l'immigration) et par les valeurs qu'il défend (avec une conviction partagée que le respect de la dignité humaine et la lutte contre les discriminations et l'incitation à la haine ne s'arrêtent pas aux frontières des Etats) apparaît comme une plateforme particulièrement appropriée pour en éclairer les enjeux et identifier les bonnes pratiques, tant des médias que des régulateurs.

Vie du réseau

Qui est mieux à même de comprendre la situation et les problèmes d'une autorité de régulation qu'une autre autorité de régulation ? C'est sur base de cette évidence que la feuille de route 2018-2019 avait prévu dans son programme la réalisation d'une action structurante au bénéfice des membres du Réseau sous la forme d'un mécanisme de « revue par les pairs » (dont la méthodologie a été présentée lors de la rencontre de Tunis en octobre 2018) et la réalisation d'une phase pilote par deux pairs (dont les résultats ont été présentés lors de la 6ème conférence des Présidents en septembre 2019).

Partant de cette expérience pilote, le Réseau entend désormais poursuivre sur une base régulière des missions de « revue par les pairs », à raison de deux missions de revue par an.

Autres thématiques potentielles

Dans la mesure où le leur financement serait assuré, les thématiques suivantes pourraient également être étudiées :

- la révision du cadre juridique, des méthodes et des compétences de la régulation dans un environnement multiplateforme ;
- la création d'une « Université d'été de la régulation dans l'espace francophone ».