



Exécution d'une phase pilote de revue par les pairs

Rapport de la revue effectuée par le CSC (Niger)
auprès de l'OFCOM (Suisse)



CONSEIL SUPERIEUR DE LA COMMUNICATION DU NIGER

Réguler dans la transparence, l'équité et en toute indépendance



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Office of Communications OFCOM

Table des matières

1. Contexte et approche méthodologique.....	3
1.1. Contexte de l'initiative.....	3
1.2. Approche méthodologique de la mission.....	3
2. Présentation des autorités concernées.....	6
2.1. OFCOM (Office fédéral de la communication).....	6
2.2. CSC (Conseil supérieur de la Communication).....	7
3. Leçons apprises des débats relatifs aux thématiques retenues.....	9
3.1. Excellence et innovation.....	9
3.1.1. Problématiques abordées.....	9
3.1.2. Bonnes pratiques identifiées.....	10
3.2. Transparence et autonomie.....	12
3.2.1. Problématiques abordées.....	13
3.2.2. Bonnes pratiques identifiées.....	13

1. Contexte et approche méthodologique

1.1. Contexte de l'initiative

Les 20 et 21 novembre 2019, le CSC (Niger) a effectué une mission auprès de l'OFCOM (Suisse), encadrée par un expert indépendant mis à disposition par la présidence suisse du REFRAM dans le cadre d'un projet pilote soutenu par de l'OIF. En vertu du principe de réciprocité décrit à la section 1.2 ci-dessous, cette mission s'inscrivait dans le prolongement de la mission effectuée par l'OFCOM auprès du CSC les 19 et 20 juillet, qui a fait l'objet d'un rapport présenté lors de la Conférence des Présidents du REFRAM à Tunis en septembre 2019.

Cette mission s'inscrivait dans la continuation du projet « *Vers une mise en œuvre structurée de revues par les pairs* » qui a été conduite en 2018 dans le cadre de la présidence suisse du REFRAM. Il s'agissait de poser les bases d'une action structurante au bénéfice des membres du Réseau, une initiative qui, en utilisant tout le potentiel de la collégialité, permet à des institutions évoluant dans des environnements très différents d'améliorer leurs capacités d'action et de faire progresser la régulation indépendante dans leur pays.

Ces bases ayant été posées lors de l'assemblée plénière du REFRAM à Tunis en octobre 2018, une phase pilote a été organisée, visant à procéder à l'exécution d'une première mission de revue par les pairs entre deux autorités membres du REFRAM, en l'occurrence l'OFCOM (Suisse) et le CSC (Niger).

1.2. Approche méthodologique de la mission

Cette phase pilote de revue par les pairs s'est basée sur les éléments méthodologiques suivants.

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, par exemple). L'Union Européenne de Radio-Télévision (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 [ici](#).

Cette méthode a été adaptée pour les membres du REFRAM lors de l'assemblée plénière en octobre 2018 à Tunis. Elle présente un certain nombre de spécificités, qui ont été mise en œuvre dans le cadre de cette phase pilote de la manière suivante :

- Il s'agissait d'une démarche strictement volontaire. Un appel aux volontaires a été lancé et le Bureau du REFRAM a décidé lors de sa réunion de mai 2019 qu'une première mission de revue par les pairs serait effectuée par l'OFCOM (Suisse) auprès du CSC (Niger) en juillet 2019, et qu'une mission « en retour » serait effectuée par le CSC auprès de l'OFCOM en novembre 2019.
- L'application de la méthode de revue par les pairs au sein du REFRAM se base sur 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. Le principe de réciprocité n'implique pas nécessairement qu'une revue par les pairs soit effectuée dans les deux sens, mais elle implique l'acceptation de par les deux parties de cette possibilité de non seulement « revoir » mais aussi « être revu ». Dans le cas présent, les deux parties ont souhaité que cette réciprocité se matérialise, et c'est en ce sens que la revue qui fait l'objet du présent rapport a été réalisée par le CSC auprès de l'OFCOM en novembre 2019.
- Cinq domaines pertinents ont été déterminés pour la revue, domaines qui reposent sur l'objectif commun d'améliorer la gouvernance des autorités de régulation :
 1. transparence et autonomie ;
 2. promotion de la diversité et de l'égalité ;
 3. impartialité et égalité de traitement
 4. excellence et innovation ;
 5. gestion rigoureuse.

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.

A cet effet, un questionnaire d'auto-évaluation a été élaboré afin de déterminer, pour chacun des domaines pertinents, quelle est la capacité des pairs et donc dans quels domaines la revue s'avère potentiellement la plus pertinente.

En réponse à ce questionnaire, l'OFCOM a jugé que ses capacités en matière de d'impartialité et d'égalité de traitement ainsi qu'en matière gestion rigoureuse étaient « élevées » pendant qu'elle estimait que ses capacités en matière de promotion de la diversité et de l'égalité, d'excellence et innovation ainsi qu'en matière de transparence et autonomie étaient « satisfaisantes ». Cette réponse rendait opportune une revue par

le CSC portant sur ces deux derniers domaines dans la mesure où le CSC, en réponse à ce même questionnaire, estimait que ses capacités en matière d'excellence et innovation ainsi qu'en matière de transparence et autonomie était « élevées » et donc dans les deux cas supérieures (à tout le moins en termes d'auto-évaluation) à celle de l'OFCOM.

Une fois les deux sujets de la revue choisis, une version longue du questionnaire d'auto-évaluation a été soumise aux deux autorités, afin de collecter toute l'information pertinente sur ces deux sujets au sein des deux autorités et ainsi baliser les thèmes à aborder lors de la mission du CSC auprès de l'OFCOM. Il s'agit d'une étape méthodologique essentielle et à ne négliger par aucun des pairs : la revue ne s'étalant que sur deux journées, la préparation en profondeur permet de compenser la brièveté de la mission par un focus sur des thématiques précises préparées en amont.

- Avec l'assistance d'un expert indépendant mis à disposition des pairs par le Réseau (en l'occurrence, pour cette revue, Jean-François Furnémont), 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.

En l'occurrence, la présente revue a été effectuée par Monsieur Kabir Sani, Docteur en Droit et Président du CSC, disposant d'une longue expérience du droit des médias et de la régulation audiovisuelle.

- La dernière spécificité de la revue des pairs telle que mise en œuvre au sein du REFRAM est que 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 ainsi que la confidentialité des discussions, et ceci afin de garantir d'une part un partage de toutes les informations utiles relatives aux sujets retenus et d'autre part de permettre des échanges ouverts, directs, francs et honnêtes.

Un rapport de la revue est élaboré à destination exclusive des pairs, dans le respect du principe de confidentialité. Si les pairs le souhaitent (ce qui est le cas pour la présente revue), ce rapport peut être partagé avec les membres du Réseau, après en avoir soustrait les éléments confidentiels. Aucun élément confidentiel n'ayant été abordé dans le cadre de la présente revue, c'est donc en l'occurrence l'entièreté du rapport qui est mis à disposition des membres du Réseau.

2. Présentation des autorités concernées

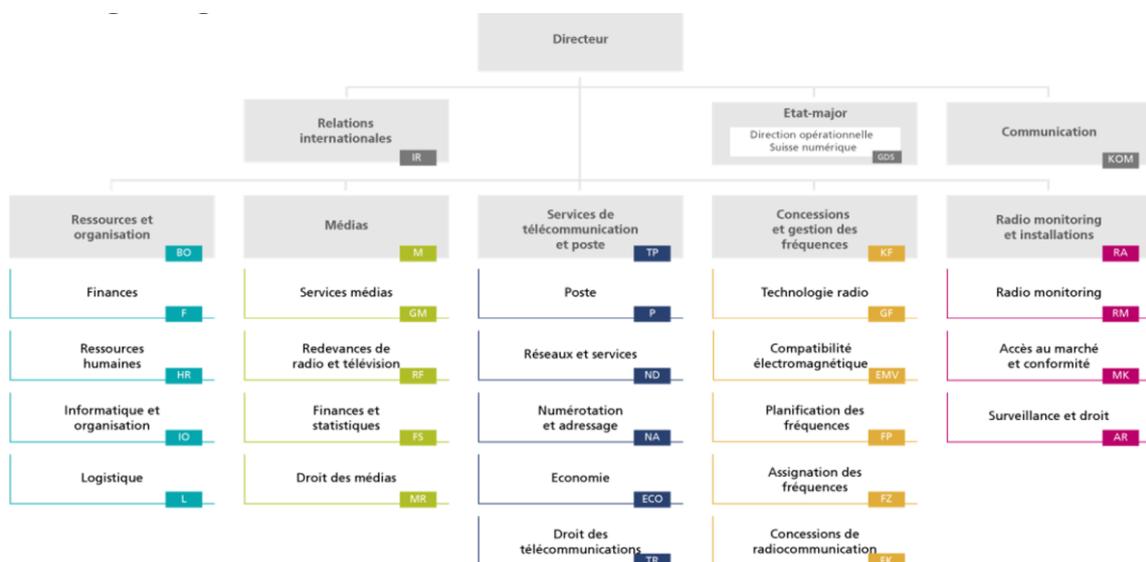
2.1. OFCOM (Office fédéral de la communication)

Créé en 1992, l'OFCOM constitue un cas particulier sur le continent européen en matière de régulation des médias, dans la mesure où cette autorité de régulation n'est pas constituée sous la forme « classique » d'une autorité administrative indépendante, mais comme un Office spécialisé au sein d'un ministère de la Confédération Suisse, le DETEC (Département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et des Communications), au même titre que d'autres Offices spécialisés dans la régulation d'autres secteurs d'activités économiques. Cet office dispose certes d'une certaine autonomie de gestion et de décision, mais ne peut être comparé aux autorités de régulation du continent européen.

Une autre singularité de l'OFCOM est sa compétence non seulement en matière de médias audiovisuels, mais aussi en matière de services de télécommunications et de services postaux, comme son homonyme du Royaume-Uni. Par contre, contrairement à la plupart des régulateurs européens, l'OFCOM ne demeure pour l'instant compétent que pour les services linéaires (la télévision et la radio « traditionnelle ») mais pas pour les services non-linéaires (vidéo à la demande, podcasts, ...).

Son budget 2018 s'élevait à 62,6 millions de francs suisses (environ 56 millions d'euros), dont environ 20% (12,6 millions de francs suisses, soit environ 11 millions d'euros) sont consacrés à Division Médias.

Contrairement à la plupart de ses homologues européens, l'OFCOM n'est pas dirigé par un Conseil, mais par un Directeur, qui a autorité sur une administration composée à ce jour de 282 personnes (dont une cinquantaine affectées à la Division Médias).



2.2. CSC (Conseil supérieur de la Communication)

La régulation des médias par une autorité sectorielle remonte à la Conférence Nationale Souveraine (CNS) qui, par son acte fondamental n°40 du 3 novembre 1991, a institué pour la première fois une autorité de régulation des médias.

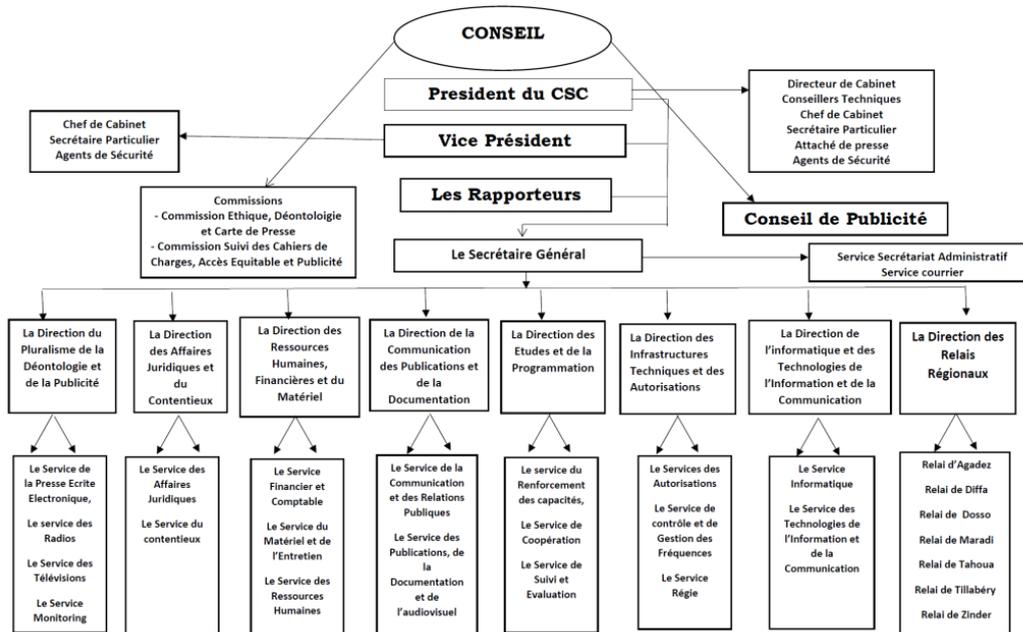
Depuis lors, neuf autorités de régulation se sont succédé, sous des formes d'organisation et avec des missions différentes. L'autorité actuelle, le Conseil supérieur de la Communication (CSC), a été créée par la Constitution du 25 novembre 2010. Elle jouit donc d'un statut constitutionnel.

Le CSC régule les médias audiovisuels traditionnels (radio et télévision), mais aussi les médias électroniques et la presse écrite. Il a en outre la particularité d'avoir la compétence de délivrer (et donc, potentiellement, de retirer) les cartes de presse et de gérer le fonds d'aide à la presse.

Son budget 2018 s'élevait à 590 millions de francs CFA (environ 900.000 euros), dont environ 200 millions (environ 305.000 euros) sont dédiés à l'aide à la presse. Il dispose en son sein d'un organe spécifique, le Conseil de la publicité, composé de professionnels du secteur et chargé de rendre des avis sur les questions intéressant la régulation de celui-ci.

Le Conseil est composé de 15 membres dont 3 sont désignés par des personnalités politiques (Président de la République, Premier Ministre et Président de l'Assemblée nationale) et 12 sont désignés par des associations issues des professions des médias et de la société civile. Ses membres sont élus pour un mandat de 5 ans, non renouvelable. Le Conseil est chargé d'élire en son sein un Bureau permanent de 4 personnes (Président, vice-Président et deux Rapporteurs). Le Conseil bénéficie du soutien d'une administration composée, à ce jour, de 49 agents.

L'Organigramme du CSC



3. Leçons apprises des débats relatifs aux thématiques retenues

Les parties à la revue sont libres de choisir une ou plusieurs des cinq thématiques proposées. En l'occurrence, et comme évoqué supra, l'OFCOM avait choisi de retenir les deux thématiques sur lesquelles le questionnaire d'auto-évaluation témoignait, a priori, d'une capacité supérieure du CSC à la sienne, à savoir :

- Excellence et innovation ;
- Transparence et autonomie.

3.1. 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.

Cet objectif généralement partagé par les membres du REFRAM a motivé l'inclusion de la thématique de l'excellence et l'innovation parmi les cinq thématiques potentielles d'une revue par les pairs.

3.1.1. Problématiques abordées

Au regard des réponses au questionnaire d'auto-évaluation (dans sa version longue) rempli par le CSC et l'OFCOM, la revue par les pairs a été consacrée aux thématiques suivantes :

- La manière dont les deux autorités se tiennent informées des développements et tendances en matière d'évolution du marché, des usages et des technologies.
- Les types d'échanges/de partenariats/de dialogue que les deux autorités entretiennent avec d'autres autorités de régulation, soit de manière bilatérale, soit de manière multilatérale.
- Les types d'échanges/de partenariats/de dialogues que les deux autorités entretiennent avec le secteur académique/de la recherche.
- Les types d'échanges/de partenariats/de dialogues que les deux autorités entretiennent avec les associations faitières des acteurs du monde des médias.
- Les types d'échanges/de partenariats/de dialogue que les deux autorités entretiennent avec les associations de la société civile.
- La manière dont les deux autorités ont, le cas échéant, tiré des enseignements de ces échanges/partenariats/dialogue et procédé en pratique à des ajustements de ses

pratiques ou instauré de nouvelles pratiques/de nouveaux modes de fonctionnement suite à des échanges avec les acteurs susmentionnés.

- La manière dont les deux institutions assurent la formation des membres de leur Conseil et de leur personnel.

3.1.2. Bonnes pratiques identifiées

La revue a permis d'identifier le caractère fondamental, pour les deux autorités, des échanges au sein des réseaux multilatéraux de régulateurs afin de partager les expériences dans la mise en œuvre de la régulation mais aussi de suivre les évolutions des technologies et des usages dans le secteur des médias.

Ainsi, le CSC participe activement aux travaux de la Plateforme des Régulateurs de l'audiovisuel de l'Union Economique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest et de la Guinée, du Réseau des Instances Africaines de Régulation de la Communication (RIARC) et du Réseau Francophone de régulation des Médias (REFRAM)¹. Il entretient aussi des relations bilatérales poussées avec ses homologues des pays limitrophes et de la région, par exemple avec les régulateurs du Burkina-Faso et du Bénin en matière de régulation de la couverture médiatique des campagnes électorales ou avec le régulateur du Maroc en matière de systèmes de monitoring.

De son côté, l'OFCOM participe activement aux travaux de la Plateforme Européenne des Autorités de Régulation (EPRA)² dont un de ses membres assure la vice-présidence, et du REFRAM, dont il a assuré la présidence en 2018 et 2019. Il dispose d'un statut d'observateur à l'European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA)³, l'organe officiel de consultation entre les régulateurs de l'Union européenne et la Commission européenne en matière de mise en œuvre de la Directive sur les Services de Médias Audiovisuels, et il représente la Confédération suisse auprès du Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) du Conseil de l'Europe⁴ et auprès de l'Observatoire européen de l'Audiovisuel⁵. L'OFCOM participe aussi depuis quelques années à un échange annuel avec les autorités de régulation de l'espace germanophone (Allemagne et Autriche) sous forme d'un colloque intitulé « Trimediale ». Les autorités régulations suisse, allemande, autrichienne et du Liechtenstein organisent en outre annuellement des rencontres consacrées à faire le point sur l'évolution de la transition numérique des médias électroniques dans leurs pays respectifs.

Les relations avec le secteur académique et de la recherche sont pratiquées au sein CSC, mais de manière peu formalisée et moins poussée qu'au sein de l'OFCOM, ce qui s'explique par les éléments suivants : En Suisse, les radiodiffuseurs paient une redevance de concession annuelle à la Confédération, en fonction de leurs revenus, et le produit de cette redevance doit être utilisé par l'OFCOM notamment pour soutenir la recherche dans le domaine des médias. La

¹ <https://www.refram.org/>

² <https://www.epra.org/>

³ <http://erga-online.eu/>

⁴ <https://www.coe.int/fr/web/freedom-expression/cdmsi>

⁵ <https://www.obs.coe.int/fr/web/observatoire/>

recherche est principalement axée sur l'analyse des programmes de radio et de télévision du radiodiffuseur public et de ceux des diffuseurs privés titulaires d'une concession et chargés d'un mandat de prestations. La recherche comprend une analyse de l'offre en ligne du radiodiffuseur public ainsi qu'un sondage auprès du public. Suivants les moyens financiers à disposition, des études portant sur d'autres thèmes peuvent être commanditées au cours de l'année⁶. De plus, l'OFCOM est représenté dans plusieurs sociétés scientifiques: au plan national, l'OFCOM siège au sein du comité directeur de la Société Suisse des Sciences de la Communication et des Médias (SSCM)⁷, et au plan international, il peut faire état d'adhésions individuelles de ses collaborateurs entre autres à l'European Communication Research and Education Association (ECREA)⁸, l'International Association for Media and Communication Research (IAMCR)⁹, l'International Communication Association (ICA)¹⁰ et au réseau Medienstrukturen¹¹. Enfin, depuis environ deux ans, la section « Services médias » de la Division « Médias » de l'OFCOM invite régulièrement des jeunes chercheurs actifs dans le domaine de la science des médias à présenter leurs travaux (thèses de doctorat).

Notons pour terminer qu'après le passage du Président du CSC auprès de l'OFCOM, l'Office a décidé de constituer un pôle spécialement dédié à la recherche dans le domaine des médias. Ainsi, il a créé le Groupe de Recherche Médias au sein de la section Services Média. Ce groupe est composé de quatre experts en sciences des médias qui auront dorénavant pour tâche d'entreprendre ou encadrer des recherches destinées à fournir des bases de décision à l'OFCOM et au gouvernement (Conseil fédéral). Les premières études seront consacrées à une possible réglementation des intermédiaires et aux retombées de l'intelligence artificielle dans le secteur des médias.

Le CSC dispose clairement d'une culture d'entreprise qui est sensible aux apports potentiels du secteur académique et de la recherche et plus généralement de toute association de la société civile intéressée par une mise en œuvre efficace de ses missions. Toutefois, cette culture n'est peu ou pas formalisée, la responsabilité de cette situation pouvant incomber non pas au CSC, mais au manque d'organisation des acteurs concernés. A cet égard, l'établissement de relations plus structurées, pérennes et visibles pour tous pourrait être bénéfique à l'ensemble des acteurs.

En ce qui concerne les relations avec les associations faitières du monde des médias, celles-ci sont moins développées au CSC qu'à l'OFCOM, ce qui peut s'expliquer par une plus grande diversité du paysage et donc de ce genre d'acteurs en Suisse et par le fait qu'au Niger, plusieurs

⁶ Les études commandées peuvent être consultées ici : <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/medias-electroniques/recherche-dans-le-domaine-des-medias-encouragement-de-la-formation/recherche-dans-le-domaine-des-medias.html>

⁷ <https://sgkm.ch/>

⁸ <https://www.ecrea.eu/>

⁹ <https://iamcr.org/>

¹⁰ <https://www.icahdq.org/>

¹¹ <https://medienstrukturen.net/>

de ces associations sont en fait représentées au sein même du Conseil du CSC. L'OFCOM entretient des contacts réguliers avec ces associations en organisant deux fois par an des rencontres séparées avec les représentants des associations des radios privées (Verband Schweizer Privatradios - VSP, Union des Radios Régionales Romandes – RRR, Union der nicht kommerz-orientierten Radios – UNIKOM), du radiodiffuseur public SRG SSR, de l'association des télévisions régionales privées Telesuisse et depuis peu de l'association faîtière des éditeurs de presse écrite MEDIAS SUISSE. En outre, l'OFCOM co-organise le Radio-Day Suisse¹² avec les associations faîtières des radios privées ainsi qu'avec le radiodiffuseur public. En outre, l'OFCOM assiste régulièrement au plus grand congrès européen dédié aux médias électroniques, organisé à Munich (Medientage München)¹³ ainsi qu'aux manifestations organisées par l'Union des Radios Régionales Romandes - RRR¹⁴ et l'association faîtière des médias privés suisses¹⁵. Enfin, l'OFCOM est tenu de consulter les associations faîtières lors de modifications ou révisions de la loi sur la radio et la télévision, et il siège comme observateur à la Commission fédérale des médias, un organe consultatif créé par le Conseil fédéral et qui inclut tous les acteurs principaux du secteur des médias électroniques¹⁶.

Ces dernières années, le CSC a renforcé ses efforts en matière de formation des membres de son Conseil et des membres du personnel technique et administratif de par des missions d'échanges d'expérience avec d'autres régulateurs ou par l'organisation de formations en interne au sujet des évolutions des textes législatifs et réglementaires. Afin de pérenniser ces initiatives, un plan de formation vient d'être adopté. L'OFCOM ne dispose pas de plan de formation en tant que tel et considère que la participation de ses agents à toutes les plateformes et toutes les initiatives susmentionnées contribuent à leur formation continue. En termes de management, la complexité croissante des tâches auxquelles il doit faire face conduit l'OFCOM à repenser régulièrement ses modes de travail. Ainsi, de plus en plus de grands dossiers sont traités dans le cadres d'organisations transversales/de projets éphémères (au détriment du traitement des dossiers au sein d'unités hiérarchiques).

3.2. 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 ni 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

¹² <https://www.radioday.ch/>

¹³ <https://medientage.de/>

¹⁴ <https://araro.ch/>

¹⁵ <https://www.schweizermedien.ch/>

¹⁶ <https://www.emek.admin.ch/fr/page-daccueil-cofem/>

l'ensemble des acteurs du secteur, en ce compris les institutions politiques, dans un esprit de pluralisme et d'impartialité.

Cet objectif généralement partagé par les membres du REFRAM a motivé l'inclusion de la thématique de la transparence et l'autonomie parmi les cinq thématiques potentielles d'une revue par les pairs.

3.2.1. Problématiques abordées

Au regard des réponses au questionnaire d'auto-évaluation (dans sa version longue) rempli par le CSC et l'OFCOM, la revue par les pairs a été consacrée aux thématiques suivantes :

- La manière dont les deux institutions assurent la transparence de leurs processus décisionnels.
- Lorsque des limites sont posées à la transparence de ces processus décisionnels, les raisons pour lesquelles elles le sont.
- La manière dont les deux institutions assurent la transparence de leur gouvernance.
- Lorsque des limites sont posées à la transparence de cette gouvernance, les raisons pour lesquelles elles le sont.
- La manière dont est organisé le service de communication externe, les moyens et l'autonomie dont il dispose.
- Les outils utilisés par le service de communication externe pour communiquer auprès du(des) public(s).
- La manière dont les deux institutions traitent les plaintes / doléances / remarques / questions / interpellations du public.
- La manière dont les deux institutions évaluent la satisfaction du public au sujet des services rendus par l'institution et de la réalisation de ses missions.
- La manière dont les deux institutions doivent « rendre des comptes » auprès d'autres pouvoirs publics (Parlement, Gouvernement, Cour des comptes, ...) ou interagissent avec eux.
- Les mécanismes par lesquels l'autonomie des deux institutions est préservée contre les pressions ou les tentatives de capture provenant de milieux politiques, de milieux économiques, d'acteurs du secteur ou d'autres groupes d'influence.
- Comment l'autonomie financière et de gestion des deux institutions est garantie.

3.2.2. Bonnes pratiques identifiées

Dans le respect du secret des délibérations, les décisions (délibérations, sanctions, directives, nominations, publications) du CSC sont rendues publiques. Le CSC a en outre l'obligation légale de publier un rapport annuel adressé au Président de la République, au Président de l'Assemblée Nationale et au Premier Ministre. Ce rapport ne fait toutefois pas l'objet de débats parlementaires : les seuls débats relatifs au CSC ont lieu à travers la visite qu'effectue chaque année la Commission des Affaires Générales et Institutionnelles de l'Assemblée Nationale au CSC en prélude à l'examen de la loi des finances.

Si l'OFCOM ne rend pas publiques l'ensemble de ses décisions, mais il veille à rendre accessible et compréhensibles pour tous les publics les décisions les plus importantes. Ainsi, une banque de données en ligne rassemble des décisions prises par l'OFCOM qui peuvent servir de référence dans les domaines de la radiodiffusion et des télécommunications. Il s'agit par exemple de décisions qui traitent pour la première fois une question spécifique du droit, impliquent une modification de la pratique de l'OFCOM, ou qui présentent un intérêt général en raison de leur contenu¹⁷. L'OFCOM a publié un rapport annuel jusqu'en 2014¹⁸ mais depuis lors, il communique de manière plus rapide via son site internet, des communiqués, des newsletters et sa présence sur les réseaux sociaux¹⁹.

Les deux institutions disposent d'un service, voire d'une Direction de la communication, dont le principal outil de communication est le site internet. Le visiteur peut y trouver non seulement les informations ad hoc relatives aux missions de ces institutions, mais aussi les principales informations relatives à leur gouvernance, comme par exemple leur organigramme. Le CSC est présent sur Facebook, alors que l'OFCOM est présent sur Twitter, YouTube et LinkedIn, et publie trois à quatre fois an l' « OFCOM Infomailing », qui propose des articles faisant le point sur le marché des télécommunications et des médias électroniques, l'évolution des technologies et les questions légales, ainsi que sur des sujets liés à la poste, aux fréquences, aux installations de télécommunication, à la société de l'information et aux activités internationales de l'office²⁰. En raison du manque de financement de l'institution, la Direction de la communication du CSC n'est pas aussi fournie et outillée qu'elle devrait l'être ; ainsi, la publication d'un magazine a dû être arrêtée en 2018 faute des ressources nécessaires à la poursuite de cette initiative. A l'OFCOM, des efforts conséquents sont consentis en matière de communication : le service « communication » est dirigé par une personne, qui est aussi la porte-parole principale de l'office. Il dispose de deux porte-paroles, d'un responsable web, d'un médiamaticien, d'un assistant et d'un stagiaire médiamaticien en formation. L'équipe est multilingue, et garantit un service de piquet pour la presse le week-end et le soir.

Les deux institutions prennent un soin particulier à la gestion rapide et adaptée des questions, doléances ou plaintes adressées par le public, via des procédures appropriées. Ainsi, le CSC a adopté en 2018 une délibération déterminant les modalités de la saisine d'office et la procédure de traitement des plaintes et recours soumis au CSC. A l'OFCOM, les lettres de citoyens sont traitées directement dans les divisions/sections compétentes, qui bénéficient d'un manuel « Dos & Don'ts » qui met l'accent sur l'utilisation de termes compréhensibles et d'une langue simple,

¹⁷ <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/l-ofcom/informations-de-l-ofcom/banque-de-donnees-des-decisions.html>

¹⁸ <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/l-ofcom/informations-de-l-ofcom/rapports-annuels.html>

¹⁹ <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/l-ofcom/informations-de-l-ofcom/newsletter-et-medias-sociaux-a-l-ofcom.html>

²⁰ <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/l-ofcom/informations-de-l-ofcom/ofcom-infomailing.html>

accessible à tous les citoyens. Une directive interne fixe le délai de réponse aux courriers adressés à l'OFCOM à deux semaines.

L'autonomie du CSC est généralement respectée par les acteurs politiques et économiques, qui ne tentent pas de « capturer » son action, ce qui peut s'expliquer en partie par le rôle fondamental que l'institution a joué dans le processus de consolidation démocratique et qui a désormais été intégré par l'ensemble des acteurs, qui n'y voient pas une contrainte pour eux mais une garantie pour tous. Cette autonomie est clairement précisée dans la Constitution du 25 novembre 2010 et dans la loi organique portant composition, organisation, fonctionnement du CSC. Dans les faits, elle peut toutefois être limitée par le fait que les ressources de l'institution sont clairement insuffisantes eu égard à l'ampleur des missions qui lui incombent.

L'OFCOM n'étant pas une autorité administrative indépendante mais bien un Office spécialisé au sein d'un département ministériel (voir le point 2.1. pour plus de détails), son autonomie organique est en principe limitée, mais en pratique respectée, ce qui s'explique en partie par la culture réglementaire du pays. Doter l'OFCOM d'un statut d'autorité administrative indépendante comparable à celui dont jouit la plupart de ses homologues européens est une question qui fait débat, mais qui n'a jusqu'à présent pas abouti. Par deux fois, le Conseil fédéral a proposé au Parlement de créer des instances indépendantes de régulation en matière de médias audiovisuels. Ainsi, dans le projet de loi sur les médias électroniques soumis à consultation publique en 2018, il était prévu d'instituer une Commission des médias électroniques (COMME) qui aurait été une autorité de réglementation et de surveillance indépendante. Composée de cinq à sept experts indépendants et d'un secrétariat, celle-ci aurait notamment été chargée de l'octroi de la concession à la SSR, de la conclusion des accords de prestations avec d'autres médias, de la surveillance du respect de la concession SSR et des accords de prestations, de la surveillance financière ainsi que de l'aide indirecte aux médias. Ce projet de loi a rencontré de vives critiques lors de la procédure de consultation et le Conseil fédéral a renoncé à mettre en place une nouvelle loi sur les médias électroniques²¹. La raison pour ce refus est liée à la méfiance des milieux politiques envers les institutions indépendantes, c'est-à-dire soustraites au contrôle parlementaire. Toutefois, cette indépendance est respectée dans les faits. La possibilité de faire recours contre ses décisions ainsi que le respect des institutions (et du partage des pouvoirs entre législatif et exécutif) peut expliquer ce genre d'autonomie « fixé nulle part ».

Jean-François Furnémont, Expert OIF/REFRAM
Décembre 2019

²¹ <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/l-ofcom/organisation/bases-legales/lois-federales/future-loi-sur-les-medias-electroniques.html>