



# Exécution d'une phase pilote de revue par les pairs

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



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Office of Communications OFCOM



## CONSEIL SUPERIEUR DE LA COMMUNICATION DU NIGER

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

## 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.....	8
3.1. Impartialité et égalité de traitement.....	8
3.1.1. Problématiques abordées .....	8
3.1.2. Bonnes pratiques identifiées .....	9
3.2. Promotion de la diversité et de l'égalité.....	13
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 19 et 20 juillet 2019, l'OFCOM (Suisse) a effectué une mission auprès du CSC (Niger), 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.

Cette mission s'inscrivait dans la continuation du projet « *Vers une mise en œuvre structurée de revues par les pairs* » qui a été conduit 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 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.
- 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 qu'une revue sera effectuée par le CSC auprès de l'OFCOM dans le courant de l'automne 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, le CSC a jugé que ses capacités en matière de transparence et autonomie, excellence et innovation ainsi qu'en gestion rigoureuse était « élevée » pendant qu'elle estimait que sa capacité en matière d'impartialité et d'égalité de traitement était « satisfaisante » et que sa capacité en matière de promotion de la diversité et de l'égalité était « améliorabile ». Cette réponse rendait opportune une revue par l'OFCOM portant sur ces deux derniers domaines dans la mesure où l'OFCOM, en réponse à ce même questionnaire, estimait que sa capacité en matière d'impartialité et d'égalité de traitement était « élevée » et que sa capacité en matière de promotion de la diversité et d'égalité était « satisfaisante », et donc dans les deux cas supérieure (à tout le moins en termes d'auto-évaluation) à celle du CSC.

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 de l'OFCOM auprès du CSC. 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 Marcel Regnotto, Chef suppléant de la Division Médias, disposant d'une longue expérience en tant que cadre au sein de l'OFCOM mais également au sein du REFRAM.

- 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

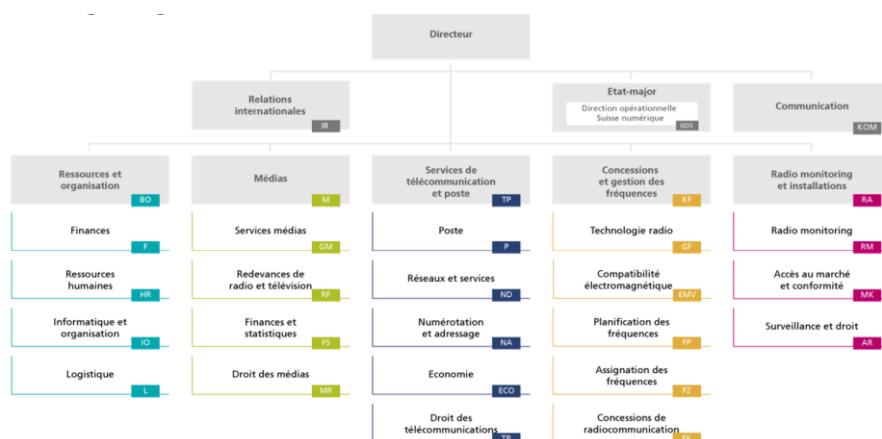
### 2.1. OFCOM (Office fédéral de la communication)

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.

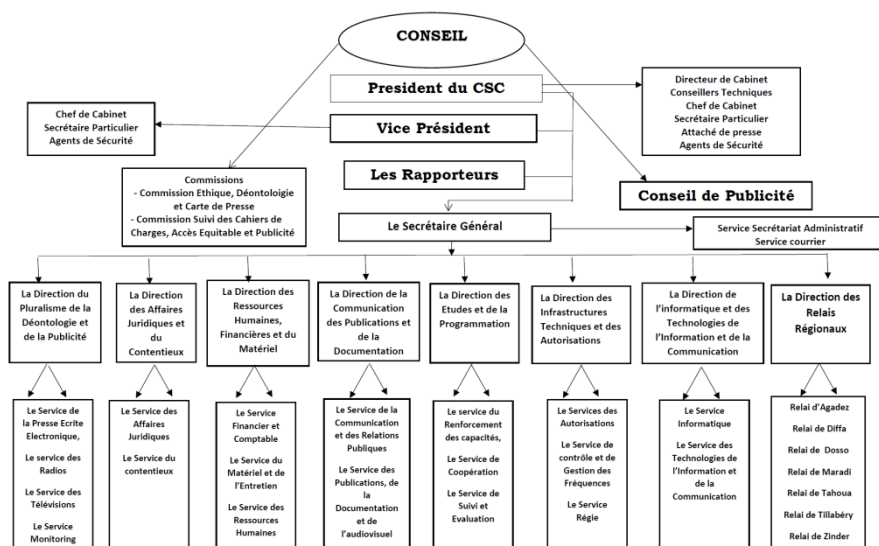
Depuis lors, neuf autorités de régulation de régulation se sont succédé, sous des formes d'organisation et avec des missions différentes. L'autorité actuelle, le Conseil supérieur de la Communication (CSC), a été créée par la Constitution du 25 novembre 2010. Elle jouit donc d'un statut constitutionnel.

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, le CSC avait choisi de retenir les deux thématiques sur lesquelles le questionnaire d'auto-évaluation témoignait, a priori, d'une capacité supérieure de l'OFCOM à la sienne, à savoir :

- Impartialité et égalité de traitement ;
- Diversité et égalité.

#### 3.1. Impartialité et 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.

Cet objectif généralement partagé par les membres du REFRAM a motivé l'inclusion de la thématique de l'impartialité et l'égalité de traitement 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 l'OFCOM et le CSC, la revue par les pairs a été consacrée aux thématiques suivantes :

- Existence d'un cadre juridique garantissant l'égalité de traitement dans l'attribution des licences aux radiodiffuseurs ;
- Mesures prises par le régulateur pour assurer le caractère ouvert et transparent de la procédure d'attribution des licences (existence d'un manuel interne de procédure, d'un guide de remplissage des candidatures mis à disposition des radiodiffuseurs, d'une grille d'évaluation des candidatures avec des critères objectifs, organisation d'auditions publiques des candidats, ...) ;
- Existence d'un cadre juridique garantissant l'égalité de traitement dans le contrôle du respect des obligations (conventions, cahiers des charges, contrats d'objectifs et de moyens, mandats de prestation,...) des radiodiffuseurs ;



- Mesures prises par le régulateur pour assurer l'égalité de traitement dans le contrôle du respect des obligations des radiodiffuseurs ;
- Procédures suivies en matière de traitement des plaintes ;
- Existence de possibilités de recours contre les décisions du régulateur auprès d'un juge administratif (Tribunal administratif, Conseil d'Etat, ...) ;
- Application au régulateur des principes généraux du droit administratif (ou d'une législation spécifique en matière de procédure administrative) ;
- Leçons apprises des décisions prises par l'autorité compétence en cas de recours ;
- Mesures prises par le régulateur afin de rendre sa jurisprudence accessible, compréhensible et prévisible ;
- Mesures prises par le régulateur afin de renforcer l'effectivité de ses décisions et permettre au secteur régulé d'intégrer la rationalité de la régulation.

### 3.1.2. Bonnes pratiques identifiées

En matière d'attribution des licences aux radiodiffuseurs, l'OFCOM dispose d'un cadre juridique qui détermine dans le détail la procédure d'attribution des licences, appelées en droit suisse « concessions » (loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision - LRTV)<sup>1</sup>. Ces concessions sont accordées pour une longue durée (10 ans), ce qui permet aux radiodiffuseurs d'avoir une vision à long terme sur le développement de leurs activités.

Ces concessions (à ce jour, 41 en radio et 13 en télévision) sont attribuées dans le cadre d'un appel d'offres. Il convient toutefois de noter que ces concessions ne sont nécessaires qu'aux seuls radiodiffuseurs qui aspirent à des privilèges accordés par l'Etat (l'utilisation de fréquences, l'accès privilégié aux plateformes de transmission, parfois aussi un soutien financier sous forme d'une quote-part du produit de la redevance) et qui en échange de ces privilèges doivent remplir un cahier des charges et fournir des prestations journalistiques particulières. Les droits et obligations de ces radiodiffuseurs sont définis dans leurs concessions. Tous les autres radiodiffuseurs (diffusés sur les plateformes DAB+, câble, IPTV, satellite ou diffusés directement par eux-mêmes sur internet) bénéficient d'un régime simplifié de simple déclaration auprès de l'OFCOM et ne doivent respecter que les obligations minimales en termes de contenus (protection de l'enfance, protection des consommateurs, interdiction du discours d'incitation à la haine et la violence, ...).

L'OFCOM dispose en outre de procédures internes elles aussi très détaillées en matière d'examen des réponses faites par les radiodiffuseurs candidats dans le cadre de ces appels d'offres, qui se matérialisent par l'élaboration d'une grille d'évaluation préétablie des demandes

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20001794/201701010000/784.40.pdf> Voir particulièrement le titre 2 chapitre 3.

de concessions. Cette grille permet d'objectiver au maximum la manière dont chaque dossier de candidature est évalué et d'ainsi assurer un niveau maximal d'égalité de traitement de tous les dossiers. La sélection du meilleur candidat à l'appel d'offres est opérée sur la base de trois types de prestations:

- les engagements concernant les conditions cadre pour la production des programmes (établissement d'un système interne d'assurance qualité, dotation du personnel de rédaction, formation du personnel) ; ce critère « d'input » compte pour 40% dans l'évaluation finale ;
- les engagements concernant le volume des prestations journalistiques au sein de la programmation du radiodiffuseur ; ce critère « d'output » compte également pour 40% dans l'évaluation finale ;
- les indications concernant la couverture technique de la zone de desserte compte pour les 20% restants<sup>2</sup>.

Une autre bonne pratique en matière d'impartialité dans le traitement des dossiers est la publicité qui est accordée à la procédure : non seulement les dossiers déposés auprès de l'OFCOM sont publiés sur son site internet, mais en outre tant les parties potentiellement intéressées que les concurrents à un candidat ont la possibilité de s'exprimer au sujet de ces dossiers de candidature dans le cadre d'une consultation publique. Naturellement, le radiodiffuseur concerné dispose lui aussi du droit d'être entendu par l'OFCOM afin de répondre aux éventuelles observations sur son dossier qui auraient été formulées dans le cadre de la consultation publique.

Enfin, les décisions finales sont bien évidemment motivées et publiées, et peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal administratif compétent.<sup>3</sup>

Témoignage de la robustesse de cette procédure, aucune des 54 décisions prises par l'OFCOM n'a été annulée lors du dernier appel d'offres. Seules 3 d'entre elles ont dû être reprises en étant mieux motivées, suite à un recours, mais sans remettre en cause le choix initial du meilleur candidat.

*Certaines de ces bonnes pratiques pourraient être adaptées au contexte du Niger et ainsi renforcer les procédures appliquées par le CSC en matière de délivrance de licences aux radiodiffuseurs. Il est ainsi apparu au cours des débats entre l'OFCOM et le CSC que le nombre de licences attribuables est une donnée qui pourrait être rendue plus transparente pour le secteur et mieux partagée, non seulement pour les radios (toutes analogiques) mais aussi et surtout dans le cadre du passage de la télévision analogique terrestre à la télévision numérique terrestre. Il est apparu aussi que, pour la*

---

<sup>2</sup> <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/medias-electroniques/informations-concernant-les-diffuseurs-de-programmes/concession-provisoire-pour-radio-argovia-et-radio-grischa/mise-au-concours-des-nouvelles-concessions.html>

<sup>3</sup> <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/medias-electroniques/informations-concernant-les-diffuseurs-de-programmes/concession-provisoire-pour-radio-argovia-et-radio-grischa/radio-ouc-suisse-romande.html#-796783924>

*télévision analogique, les licences ont été attribuées selon la date de dépôt de la demande (« premier arrivé, premier servi »). A l'avenir, dans le cadre du passage à la télévision numérique, des procédures de mises au concours publiques sont envisagées, nécessitant sans doute une révision des procédures d'attribution des licences (et notamment la délibération du CSC « déterminant les modalités de création, d'installation et d'exploitation d'un organe d'édition de service de communication audiovisuelle privé ») afin de garantir davantage leur transparence et leur robustesse dans ce nouvel environnement.*

En matière de contrôle du respect des obligations des radiodiffuseurs, le système suisse, qui repose d'une part sur un système d'assurance qualité dans les conditions de production des programmes (inspiré par la norme ISAS media 9001 et devant faire l'objet d'une évaluation périodique par une des institutions indépendantes agréées par l'OFCOM)<sup>4</sup> auquel s'ajoute une analyse des programmes par des institutions indépendantes mandatées par l'OFCOM (tels des universités ou des instituts de recherche spécialisés dans les médias) et d'autre part sur un système de traitement des plaintes du public en matière de contenus des programmes par une autorité distincte (Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision – AIEP)<sup>5</sup>, s'avère trop particulier pour qu'il puisse être transposé dans le contexte du Niger.

Toutefois, la revue a permis d'identifier la nécessité de « prévenir plutôt que de punir », préoccupation que les deux autorités parties à la revue ont partagé avec force. Cette philosophie de la régulation se matérialise à l'OFCOM notamment par la publication de « guides pratiques » destinés à expliquer la pratique de l'Office en matière de contrôle du respect des obligations (par exemple en matière de diffusion de communications commerciales, d'information locale ou encore en matière d'obligations comptables)<sup>6</sup>. Elle se traduit également par la publication d'une banque de données des décisions prises par l'OFCOM, permettant ainsi à tout diffuseur d'accéder aisément à la jurisprudence de l'Office sur une thématique précise à laquelle celui-ci serait confronté.<sup>7</sup>

La revue a en outre permis de procéder à un débat approfondi sur la manière d'assurer l'égalité de traitement entre les radiodiffuseurs lorsque certains d'entre eux font l'objet d'un monitoring plus fréquent ou plus approfondi que d'autres. A cet égard, il est apparu fondamental de faire en sorte que :

---

4

[https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/fr/dokumente/bakom/elektronische\\_medien/REFRAM/Standard%20ISAS%20Medias%209001%20pr%C3%A9sentation%20David%20Balme-pdf.pdf.download.pdf/Standard%20ISAS%20Medias%209001%20pr%C3%A9sentation%20David%20Balme-pdf.pdf](https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/fr/dokumente/bakom/elektronische_medien/REFRAM/Standard%20ISAS%20Medias%209001%20pr%C3%A9sentation%20David%20Balme-pdf.pdf.download.pdf/Standard%20ISAS%20Medias%209001%20pr%C3%A9sentation%20David%20Balme-pdf.pdf)

<sup>5</sup> <https://www.ubi.admin.ch/fr/aiep-page-daccueil/>

<sup>6</sup> Des exemples respectivement en matière de diffusion de communication commerciale et de transmission à l'OFCOM des informations comptables sont disponibles aux adresses suivantes :

- <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/medias-electroniques/infos-pour-les-diffuseurs-de-radio-et-de-television/comptes-annuels.html>
- <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/medias-electroniques/publicite-et-parrainage/directives-sur-la-publicite-et-le-parrainage.html>

<sup>7</sup> <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/l-ofcom/informations-de-l-ofcom/banque-de-donnees-des-decisions.html>

- ce type de monitoring repose sur des éléments objectifs et si possible consignés dans une décision spécifique de l'organe compétent (Conseil ou autre). Ces éléments peuvent être par exemple une jurisprudence abondante au sujet d'un radiodiffuseur (qui peut justifier un suivi spécifique de celui-ci pendant une certaine période afin de s'assurer que des remèdes sont bien pris) ou encore la volonté du régulateur de procéder à un monitoring d'une thématique précise comme par exemple la protection de l'enfance ou du pluralisme politique (qui peut entraîner certains radiodiffuseurs, de par leur format, à être plus contrôlés que d'autres) ;
- que ces éléments soient régulièrement évalués/mis à jour, afin d'éviter qu'un radiodiffuseur qui améliore ses pratiques ne continue à faire l'objet d'une surveillance poussée qui ne se justifierait plus en termes d'égalité de traitement avec d'autres et ainsi prêter le flanc à une critique en termes d'impartialité.

*Ici encore, certaines de ces bonnes pratiques pourraient être adaptées au contexte du Niger et ainsi renforcer les procédures appliquées par le CSC en matière de contrôle du respect des obligations des radiodiffuseurs. Si le CSC démontre un grand souci de veiller à son impartialité et si ses cadres font preuve d'un attachement élevé à la bonne réputation de l'institution (lesquels témoignent d'une capacité plus que satisfaisante en matière d'impartialité et d'égalité)<sup>8</sup>, les régulateurs savent en effet que la perfection n'est jamais acquise en cette matière et que, selon la théorie des apparences, « justice must not only be done, it must also be seen to be done », ce qui commande une codification maximale des pratiques internes et priorités choisies.*

*Enfin, la revue a fait apparaître la problématique des ressources dont dispose le régulateur afin de mener à bien sa mission de contrôle du respect des obligations des radiodiffuseurs. Ces moyens sont souvent insuffisants, et c'est notamment le cas au CSC, dont la mission de monitoring des radiodiffuseurs est handicapée par le manque de moyens financiers nécessaires tant pour investir dans l'équipement et que pour dispenser des formations et dont l'équipe de monitoring (d'une douzaine de personnes) est sous-dimensionnée. Ce manque de ressources pose la question des priorités à établir en matière de monitoring, et donc des choix parfois difficiles à faire entre ces priorités (priorités dont le choix doit, en toute hypothèse, être dûment motivé). Le sous-financement du CSC ayant été objectivé et documenté et les priorités de l'institution recoupant en grande partie celles auxquelles le pays faire face à court et moyen terme (renforcer la sécurité publique et organiser les élections dans un climat apaisé), il est à espérer qu'il soit remédié à ce sous-financement dans un futur proche.*

*Par ailleurs, le sous-financement spécifique en matière de capacité de monitoring du CSC rend peut-être opportun la mise en place d'un système inspiré du modèle suisse d'assurance-qualité au sein des radios et des télévisions, dans la mesure où cela diminue les tâches de contrôle du régulateur lui-même au privilège d'une combinaison entre diverses formes de sous-traitance et d'une plus grande responsabilisation des radiodiffuseurs.*

---

<sup>8</sup> Dans le questionnaire d'auto-évaluation, il est demandé à chaque pair de déterminer pour chaque thématique si sa capacité est « élevée », « satisfaisante » ou « améliorabile ». Sur cette thématique, le CSC s'était évalué comme ayant une capacité satisfaisante.

## 3.2. 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.

Cet objectif généralement partagé par les membres du REFRAM, Ce dernier engagement a motivé l'inclusion de la thématique de la promotion de la diversité et de l'égalité 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 l'OFCOM et le CSC, la revue par les pairs a été consacrée aux thématiques suivantes :

- la manière dont une institution publique s'insère dans une politique plus large en matière de promotion de la diversité et de l'égalité menée au niveau de l'Etat ;
- les mesures spécifiques qui peuvent être prises au sein de l'institution en matière d'égalité hommes/femmes (en matière de recrutement, de respect de l'égalité salariale, de l'avancement dans la carrière,...) ;
- les mesures spécifiques qui peuvent être prises au sein de l'institution en matière de respect de la diversité linguistique/culturelle (idem) ;
- les mesures spécifiques qui peuvent être prises au sein de l'institution en matière d'intégration des personnes handicapées (idem) ;
- le type de suivi qui est réservé aux enquêtes internes de satisfaction menées auprès des employés de l'institution ;
- la manière dont une institution publique, par les bonnes pratiques qu'elle développe en son sein (adoption d'une charte ou d'un règlement, mise en place d'une commission, organisation de formations, réalisation d'enquêtes de satisfaction et suivi concret de celles-ci, ...), peut servir de modèle/moteur pour la mise en œuvre d'une politique en matière de promotion de la diversité et de l'égalité au niveau de l'Etat (exemplarité).

### 3.2.2. Bonnes pratiques identifiées

Les pratiques de l'OFCOM en matière de diversité et d'égalité s'inscrivent pour la plupart dans la stratégie globale l'Office Fédéral du Personnel (OFPER) de la Confédération Suisse en matière de gestion du personnel, 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).

Ainsi, lorsque l'OFCOM est évalué en matière de respect de la diversité et de l'égalité, cette évaluation est réalisée sur base des objectifs fixés par l'OFPER, lesquels peuvent être résumés comme suit :

Critère	Valeurs cibles OFPER pour années 2016-2019	Scores OFCOM
Femmes au sein du personnel	44% - 48%	38.2%
Femmes parmi cadres moyens	33% - 40%	29.6%
Femmes parmi cadres supérieurs	20% - 25%	16.7%
Germanophones au sein du personnel	68.5% - 70.5%	61.8%
Francophones au sein du personnel	21.5% - 23.5%	30.4%
Italophones au sein du personnel	6.5% - 8.5%	5.0%
Romanches au sein du personnel	0.5% - 1%	0.7%
Handicapés au sein du personnel	1% - 2%	0.7%

Néanmoins, certaines initiatives spécifiques peuvent et doivent être prises par chaque administration concernée, et dans ce cadre l'OFCOM a développé les bonnes pratiques suivantes, singulièrement en matière de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale<sup>9</sup> :

- la flexibilité en matière de taux de travail (travail à temps partiel) ;
- la flexibilité dans les horaires de travail quotidiens (lesquels peuvent être prestés entre 6h30 et 22h00, dans le respect des plages horaires communes 9h00-12h00 et 14h00-16h00 afin de permettre l'organisation de réunions) ;
- la flexibilité quant au lieu de travail (un jour de télétravail est autorisé par semaine) ;
- la flexibilité en termes de volume annuel de travail (fluctuations saisonnières) ;
- la pratique du partage de poste (« job sharing ») ;
- l'aide financière pour l'accueil extra-familial des enfants.

<sup>9</sup> <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/l-ofcom/arbeiten-beim-bundesamt-fur-kommunikation/offres-d-emploi.html>

L'ensemble de ces initiatives ont valu à l'OFCOM de recevoir en 2012 le label « Famille & Profession » délivré par un Bureau indépendant.

L'OFCOM étant un régulateur convergent, compétent en matières de médias mais aussi de télécommunications, il éprouve des difficultés à recruter du personnel féminin, traditionnellement sous-représenté dans certaines professions auxquelles il a recours en abondance, comme les ingénieurs et les techniciens. Il se situe en dessous des valeurs cibles fixées par l'OFPER (cf. supra). Afin de pallier à cette situation, l'OFCOM a ainsi développé les initiatives suivantes :

- organisation de journées portes ouvertes pour jeunes filles (sensibilisation aux métiers des nouvelles technologies; initiative « Girls in IT ») ;
- organisation d'exposés dans les lycées et écoles professionnelles pour présenter les métiers présents à l'OFCOM ;
- affiliation à l'Association suisse des femmes ingénieures.

En matière de respect de la diversité linguistique, et afin de pallier au fait que la langue dominante au sein de l'administration fédérale est l'allemand, l'OFCOM propose des cours de langue à ses collaborateurs et applique le principe de co-rédaction en français et en allemand des textes législatifs. En pratique, il dispose aussi en (en son sein ?) soin d'un service de traduction performant, permettant à tous les collaborateurs d'accéder à tous les textes en français et en allemand.

Sur toutes ces questions de diversité, l'OFCOM a pris l'initiative de créer en son sein une Commission « Diversité » chargée de veiller à ce que la composition de l'Office reflète la diversité de la société. Cette Commission est le centre de compétence au sein de l'Office en matière d'égalité entre hommes et femmes, de multilinguisme, d'emploi des personnes handicapées, de gestion des générations, et de multiculturalisme.

En ce qui concerne l'évaluation des conditions de travail du personnel, il s'agit d'une tâche qui est opérée par l'OFPER, qui recueille périodiquement l'opinion de ses collaborateurs au moyen des enquêtes auprès du personnel. Les résultats indiquent les domaines où de nouvelles mesures s'imposent et à quel point les mesures de politique du personnel en place sont efficaces. Une enquête exhaustive est menée tous les trois ans et entretemps des sondages stratégiques sont réalisés auprès d'un échantillon de 1.600 collaborateurs de l'administration fédérale sélectionnés au hasard. Les collaborateurs sont chaque fois informés des résultats des enquêtes<sup>10</sup>. Ces enquêtes peuvent favoriser l'adoption de nouvelles initiatives en termes de gestion du personnel : c'est ainsi qu'à l'OFCOM, sur la base des enquêtes régulières menées par l'OFPER, il a été décidé d'introduire un système d'évaluation des supérieurs par leurs collaborateurs/trices (« feedback à 180° »), lequel est effectué tous les 2 ans.

---

<sup>10</sup> <https://www.epa.admin.ch/epa/fr/home/themes/politique-du-personnel/enquete-aupres-du-personnel.html>

*La marge de manœuvre du CSC en matière de diversité et d'égalité est, elle aussi, relativement ténue. Elle est même à plusieurs égards plus étroite que celle de l'OFCOM, le CSC ne recrutant pas lui-même. En effet, bien que les recrutements s'opèrent sur la base de critères spécifiques établis par le CSC en fonction de ses besoins (le CSC pouvant également fixer le type d'épreuve que doivent subir les candidats), cette mission relève du Ministère de la Fonction publique, qui met les agents à disposition du CSC.*

*Actuellement, la législation du Niger prévoit qu'au minimum 15% des postes dans l'administration doivent répondre à la diversité de genre (donc, minimum 15% d'hommes ou de femmes). Il est question de porter à l'avenir ce pourcentage à 25% et, à cet effet, les concours lancés par le Ministère de la Fonction publique précisent toujours que les candidatures féminines sont fortement recommandées. Le CSC compte 4 femmes parmi son Conseil (sur un total de 15 membres) et 12 femmes parmi son personnel (sur un total de 49 personnes), il est donc déjà au pourcentage de 25% qui devra probablement être appliqué à l'avenir. Par ailleurs, le personnel féminin est composé exclusivement de cadres : 3 femmes occupent un poste de direction (sur 8 postes) et 9 autres un poste de chef de service (sur 25 postes). Il s'agit toutefois d'une situation conjoncturelle, qui ne résulte pas d'une politique clairement établie de tenir compte du respect de la diversité de genre en termes d'accès à des postes à responsabilités. Il pourrait être envisagé de formaliser cette bonne pratique, par exemple en prévoyant qu'à compétence égale, les promotions tiendront compte de la question de la diversité de genre.*

*La question de la diversité culturelle et linguistique ne se pose pas au CSC, dans la mesure où la langue de l'administration est le français et où le respect des équilibres régionaux au sein de l'administration publique ne fait pas débat et où la Constitution reconnaît 9 langues nationales.*

*En matière d'accès des personnes handicapées aux emplois publics, la législation fixe actuellement un seuil de 5%. Ici encore, le respect de ce pourcentage ne dépend pas du CSC, mais bien du Ministère de la Fonction publique.*

*Enfin, en matière d'évaluation des conditions de travail, il n'existe pas de procédures formelles, dans la mesure où cela ne semble pas être dans la culture administrative du pays. Il n'existe pas davantage d'enquêtes de satisfaction formalisées, le dialogue informel étant privilégié. Certaines administrations nigériennes mettent à disposition de leurs agents une « boîte à suggestion » qui garantit l'anonymat, mais ce n'est pas le cas au CSC.*

*Le CSC s'était évalué « améliorable », mais à l'issue de la revue il apparaît plus conforme à la réalité de considérer cette capacité comme étant satisfaisante, singulièrement eu égard aux externalités auxquelles l'institution fait face. Le CSC dispose clairement d'une culture d'entreprise qui est sensible aux questions de diversité. Toutefois, cette culture n'est pas formalisée. A cet égard, l'établissement d'une « Commission Diversité », sur le modèle de celle mise en place par l'OFCOM, pourrait constituer une initiative opportune.*

Jean-François Furnémont, Expert OIF/REFRAM  
Août 2019