

SEUL LE PRONONCÉ FAIT FOI

Session 3 : la régulation et la plateformes

Intervention de Roch-Olivier Maistre, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel

Merci au modérateur, qui a bien posé les termes du débat.

J'indiquais en session d'ouverture trois idées forces, autour desquelles pourrait à mon sens s'articuler une contribution du REFRAM au Sommet de la Francophonie.

1- Les actuelles autorités indépendantes de régulation des médias ont toute légitimité et sont les mieux placées pour réguler les contenus en ligne.

La régulation des contenus en ligne pose *in fine* les mêmes questions et soulève les mêmes enjeux que ceux que traitent depuis des décennies les autorités de régulation des médias audiovisuels : enjeux pour la cohésion de nos sociétés, avec la lutte contre les discours de haine, la lutte contre les discriminations, la protection de la dignité de la personne humaine et du jeune public ; enjeux pour la gouvernance démocratique, avec la lutte contre la manipulation de l'information (certes nouvelle dans ses formes et ses modalités technologiques, mais antique dans ses fondements – et déjà traitée en France dans la loi de 1881 relative à la liberté de la presse).

Les actuelles autorités de régulation des médias offrent des garanties d'indépendance (cette garantie d'indépendance est au fondement même de leur création) indispensable à toute bonne régulation, et un rôle reconnu de garant de la liberté d'expression et d'autres droits fondamentaux – comme une habitude à concilier protection de libertés publics avec d'autres droits fondamentaux.

C'est le choix fait ces dernières années par le législateur français.

Cette tendance a été initiée par la loi du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, qui étendait les pouvoirs du CSA aux plateformes en ligne en cette matière.

Mais de nombreux textes sont venus depuis compléter l'extension de ces pouvoirs. On peut citer :

- la loi du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, qui a créé un observatoire de la haine en ligne placé auprès du CSA ;

- la loi du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales, qui étend les compétences du CSA contre les contenus pornographiques en ligne ;
- la loi du 19 octobre 2020 visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne, qui donne mandat au CSA de promouvoir la signature de chartes protectrices avec les plateformes ;
- la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, qui comporte (j'y reviendrai) des dispositions relatives à la lutte contre les discours de haine et les contenus illicites en ligne ;
- et, dernière loi mais non la moindre, la loi du 21 octobre 2021 relative à la protection de l'accès du public aux œuvres culturelles à l'ère numérique, qui fusionne le CSA et la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) en un régulateur unique, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM), compétente sur l'ensemble de la chaîne de création.

C'est aussi le choix fait au niveau européen dans le cadre de la révision de la directive européenne «Services de médias audiovisuels» (dite « directive SMA »), [transposée en droit français par l'ordonnance du 21 décembre 2020,] qui confie au régulateur de l'audiovisuel de nouvelles missions en matière de régulation des plateformes de partage de vidéos et de soutien à la création.

Dans le cadre de l'actuelle réflexion au niveau européen sur l'élaboration d'un *Digital Services Act* (DSA), c'est également la volonté affichée par les régulateurs audiovisuels européens au sein de leur réseau de régulateur (l'ERGA). L'ERGA a en effet adopté en juin dernier des « propositions visant à renforcer le DSA en ce qui concerne la régulation des contenus en ligne ». Dans ce texte, l'ERGA souligne que « *les enjeux spécifiques soulevés par les politiques de modération des contenus en ligne appellent une régulation systémique spécifique. Il recommande ainsi de confier cette dernière aux autorités de régulation des médias* ».

2- Une régulation des plateformes de contenus en ligne appelle une régulation d'un nouveau type : une régulation systémique spécifique.

C'est également le terme employé par les régulateurs de l'ERGA dans leur communiqué. Il y a en effet un constat partagé : si la régulation des contenus en ligne devrait être confiée aux régulateurs de l'audiovisuel, le mode de cette régulation ne peut être uniquement celui employé jusqu'à aujourd'hui par ces derniers.

C'est d'ailleurs bien ce qui se confirme au niveau national comme européen, tant pour des raisons juridiques et techniques (absence de responsabilité éditoriale des hébergeurs de contenus ; masse des données véhiculée sur ces plateformes) que géographiques (caractère mondial et transfrontière de ces plateformes).

Progressivement s'est imposée l'idée que les grandes plateformes de partage de contenus, si elles n'en sont pas éditrices, n'en ont pas moins, elles aussi, un certain nombre de responsabilités à assumer : du fait de leur rôle incontournable dans l'accès aux contenus, avec leurs algorithmes de référencement et de recommandation et, plus généralement, du fait de leur impact démocratique, sociétal et culturel – en particulier chez les jeunes, avec un basculement progressif de ces derniers depuis les médias classiques vers les plateformes en ligne.

L'état d'esprit des plateformes elles-mêmes a notablement évolué. Désormais, certaines et non des moindres en appellent publiquement à davantage de régulation. Nous en prenons toute la mesure, au CSA, dans le cadre des échanges que nous avons avec des plateformes de contenus et des réseaux sociaux, de Twitter à Facebook en passant par LinkedIn et Wikipédia, dans le cadre de l'application de la loi sur la manipulation de l'information.

Si beaucoup de choses ont changé, c'est aussi parce que cette régulation des plateformes est entrée ces derniers mois en phase opérationnelle, en particulier avec la mise en œuvre de la nouvelle directive SMA et de différentes lois au niveau national – je pense en particulier pour la France à celle que je viens de citer : la loi du 22 décembre 2018 sur la manipulation de l'information.

Cette dernière a imposé aux principales plateformes de contenus un devoir de coopération avec le CSA. Concrètement, les opérateurs doivent mettre en œuvre des mesures visant à lutter contre la diffusion des infox : des dispositifs de signalement, principalement, mais aussi des obligations de transparence, notamment lorsque des personnes morales versent des rémunérations en contrepartie de la promotion de contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général.

Pour ce faire, le CSA peut leur adresser des recommandations, et c'est ce que nous avons fait le 15 mai 2019, au terme d'un cycle d'auditions des opérateurs et d'une large consultation publique. Nous sommes en train de perfectionner les outils qui nous permettront d'assurer le plus efficacement possible ce nouveau rôle, que je conçois comme un dialogue continu et exigeant avec les plateformes. Une étape importante en est la publication annuelle d'un bilan, prévu par la loi et destiné au Parlement, dans une logique « *name and shame* ».

On le voit bien : ce qui se dessine pas à pas, au niveau national comme européen, c'est une forme de nouvelle régulation. Elle passe d'abord par une logique de responsabilisation des plateformes de contenus. Une responsabilisation qui doit être à la mesure de leur rôle et de leur force de frappe. Les plus importantes d'entre elles ont, en effet, un impact technologique et financier que l'on peut qualifier de systémique. Ces grands acteurs sont ainsi invités à mettre en place un certain nombre de mesures pour répondre à des objectifs d'intérêt général, des objectifs que nous connaissons bien en tant qu'autorité en charge du secteur audiovisuel et qui fondent notre régulation. Ces objectifs impliquent des obligations de vigilance et des obligations de transparence.

Et parce que les dernières années ont montré les limites de l'autorégulation, ces mesures doivent être placées sous le contrôle d'un tiers de confiance, c'est-à-dire d'un régulateur indépendant. La vocation de ce régulateur est de superviser les dispositifs et processus mis en place par les acteurs eux-mêmes, d'apprécier le respect des obligations de moyens et de résultats que nous leur demandons d'atteindre. Cette nouvelle régulation est dite systémique, dans le sens où elle impose des obligations de moyens aux acteurs supervisés, sans réguler les contenus individuels eux-mêmes – un contrôle contenu par contenu serait illusoire.

A ce titre, avec la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, le Gouvernement français a anticipé le futur règlement européen *Digital Services Act* (DSA) en mettant en place un nouveau régime de régulation systémique des contenus illicites qui s'applique aux plateformes en ligne (une information du public sur les dispositifs de modération, des obligations de moyens renforcées, une évaluation des risques, des exigences de transparence et de reporting renforcés). Le CSA devra superviser les moyens et processus de modération mis en place par les plateformes de contenus en ligne et pourra prononcer des sanctions financières (jusqu'à 20 millions d'euros ou 6% du chiffre d'affaires mondial).

Evidemment, il y a encore beaucoup d'incertitudes, ne serait-ce que parce que les modèles d'affaires des grandes plateformes de contenus évoluent. Mais une chose au moins est claire : les outils de la régulation ne seront plus les mêmes. La régulation des grandes plateformes a notamment vocation à combiner les méthodes classiques de la régulation, comme l'observation, avec de nouvelles, comme la data science (en matière algorithmique).

Bâtir cette nouvelle régulation implique donc à l'évidence des évolutions pour les régulateurs, et on ne peut se dissimuler l'ampleur de la tâche. Nous devons monter en compétence. Nous sommes au début du chemin, mais c'est un chemin exaltant.

Ces évolutions ne pourront par ailleurs se faire seules, et imposeront notamment des coopérations renforcées entre régulateurs.

3- Une régulation des contenus en ligne appelle une coopération renforcée entre régulateurs.

On le sait, les plateformes sont globales. Les échanges de contenus ont une géographie floue qui ne s'inscrit pas dans les frontières nationales. Sauf peut-être pour les Etats-Unis, la plateforme numérique est le plus souvent « off-shore ». Mais les « désordres informationnels » que ces plateformes génèrent, eux, sont bien localisés dans nos géographies.

Pour faire face à cette globalisation des plateformes, à leur puissance inédite – notamment par rapport aux Etats eux-mêmes, il s'agit pour nos gouvernements de poser des règles

communes au niveau de zones géographiques organisées (continentales ; sous-continentales) et, le cas échéant, de les mettre en œuvre à travers un réseau de régulateurs.

C'est ce qui est en tout cas au cœur des réflexions en cours au niveau de l'Union européenne, avec les négociations sur le futur *Digital Services Act* menées actuellement au sein de ses institutions et de ses Etats membres. Le renforcement de la coopération entre régulateurs est également au cœur des travaux de l'ERGA.

Déjà pour faciliter et rendre plus efficace la mise en œuvre de la directive SMA révisée, les membres de l'ERGA ont élaboré un instrument (un *Memorandum of Understanding*), visant à faciliter et renforcer la coopération entre régulateurs sur des questions transfrontières, notamment entre les autorités dites du « pays d'origine » (celui où un service est implanté) et celles dites des « pays de destination » (ceux où le service est reçu ou utilisé).

Le groupe de l'ERGA qui a préparé les positions de l'ERGA sur le DSA mène actuellement une réflexion sur le renforcement du réseau lui-même. Ces travaux doivent conduire à proposer des pistes d'évolution du mandat, des tâches, et des moyens de l'ERGA dans ce contexte de profonde mutation du cadre législatif européen. Je sais que nous pourrions compter sur le soutien de notre ami Karim Ibourki, président du CSA de la Communauté française de Belgique, qui prendra prochainement à la présidence de ce réseau.

J'ajouterais enfin, à l'importance du renforcement de la coopération entre régulateurs au sein des réseaux sectoriels, l'utilité de l'interrégulation avec des autorités d'autres secteurs (protection des données...), au niveau national ou entre réseaux.

Quid pour le REFRAM, réseau institutionnel de la Francophonie ?

Je ne suis pas sûr que l'on puisse véritablement comparer l'OIF à l'Union européenne - qui inscrit ses membres dans un cadre économique et juridique intégré ; mais on ne peut que souhaiter renforcer notre coopération au sein de notre réseau et approfondir notre réflexion commune sur la régulation des plateformes de contenus en ligne. C'est en tout cas tout le sens de la présente réunion (je remercie encore une fois Nouri Lajmi, notre président, d'avoir pris l'initiative de l'organiser), et je crois que notre réseau a matière à formuler des recommandations.

Merci de votre attention.