



Un projet financé par l'Union européenne



Séminaire

La régulation des médias à l'ère de la digitalisation et des plateformes numériques

8-9 novembre 2021, Hôtel RAMADA PLAZA, Gammarth, Tunisie

Rapport général

*Auteurs : Jean-François Furnémont
avec les contributions de
Joan Barata
Renaud de la Brosse
François Demers*

Table des matières

1. Contexte institutionnel du séminaire.....	3
1.1. Le PAMT2	3
1.2. L'OIF et le REFRAM	3
1.3. La HAICA.....	4
2. Contexte médiatique et objectifs du séminaire	5
3. Session 1 : la régulation et la plateformesation	6
3.1. Contexte et débats	6
3.2. Recommandations.....	9
4. Session 2 : la régulation et le soutien au développement et à la découvrabilité de la création et de la production audiovisuelles.....	12
4.1. Contexte et débats	12
4.2. Recommandations.....	16
5. Session 3 : les régulateurs des médias et la lutte contre la désinformation	18
5.1. Contexte et débats	18
5.2. Recommandations.....	21

1. Contexte institutionnel du séminaire

1.1. Le PAMT2

Le Programme d'appui aux médias tunisiens (PAMT) est actif depuis début 2017.

Le PAMT¹, qui a été exécuté entre 2017 et 2019, avait pour objectif général de renforcer le secteur des médias professionnels en Tunisie, et de garantir la diffusion d'une information indépendante et plurielle garante de la liberté d'expression.

Le PAMT², qui a démarré en mars 2021 pour une période de cinq ans, a pour sa part comme objectif général de permettre au public de prendre des décisions éclairées sur les questions socio-économiques affectant leur vie et de participer plus activement aux débats démocratiques. Cet objectif s'inscrit dans le Programme d'appui à la gouvernance économique (PAGE)³ qui vise à accompagner la transition économique de la Tunisie en contribuant au renforcement de la gouvernance économique à travers l'amélioration du climat des affaires et de l'investissement, ainsi qu'un suivi actif des politiques publiques économiques et un débat pluraliste autour des réformes.

Parmi les objectifs spécifiques du programme figure celui de favoriser un environnement juridique et réglementaire garantissant la confiance du public tunisien et une indépendance suffisante pour exercer sa mission de « chien de garde » de la démocratie. Dans le cadre de cet objectif spécifique, le PAMT2 comporte un Axe de Travail et de Coordination 1 (ATC1) intitulé « Régulation, auto-régulation, Transparence économique et déontologie professionnelle ».

L'ATC1 se subdivise en diverses activités dont une a pour objectif le renforcement institutionnel et opérationnel de la HAICA dans la production et la diffusion d'études sectorielles et la valorisation des programmes audiovisuels. Cette activité se décline elle-même en une série de sous-activités, parmi lesquelles figure l'appui aux activités institutionnelles d'échanges d'expertise de la HAICA avec ses pairs.

1.2. L'OIF et le REFRAM

L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF)⁴ est une institution dont l'objectif est de promouvoir le français et de mettre en œuvre une coopération politique, éducative, économique et culturelle au sein de ses Etats membres. L'OIF apporte à ces Etats un appui dans l'élaboration ou la

¹ <http://www.mediaup.tn/>

² <http://www.pamt2.org>

³ https://ue-tunisie.org/projet-192-4-274_programme-d-appui-a-la-gouvernance-economique-volet-appui-bu.html

⁴ <https://www.francophonie.org/>

consolidation de leurs politiques et mène des actions de politique internationale et de coopération multilatérale, selon quatre grandes missions : promouvoir la langue française, le plurilinguisme et la diversité culturelle ; promouvoir la paix, la démocratie et les droits de l'homme ; appuyer l'éducation, la formation, l'enseignement supérieur et la recherche ; développer la coopération économique au service du développement durable.

Porteurs de la spécificité de l'action francophone déployée en faveur de la promotion de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme, les Réseaux institutionnels de la Francophonie⁵ comptent parmi les partenaires stratégiques de l'OIF. Ces 16 réseaux institutionnels fédèrent près de 600 institutions membres dans plus de 60 pays de l'espace francophone dans des secteurs aussi variés que le droit et la justice, les médias, les droits de l'Homme, la médiation et les élections.

Le Réseau francophone des Régulateurs des médias (REFRAM)⁶ est un des 16 réseaux institutionnels de la Francophonie. Il vise à l'établissement et au renforcement de la solidarité et des échanges entre ses membres. Il constitue un espace de débats et d'échanges d'information sur les questions d'intérêt commun aux autorités de régulation des médias et contribue aux efforts de formation et de coopération. Trente autorités de régulation des médias ont adhéré au REFRAM. La Présidence du REFRAM est actuellement exercée par la HAICA de Tunisie.

1.3. La HAICA

La Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle (HAICA)⁷ est une instance constitutionnelle dotée de pouvoirs réglementaires et consultatifs. Elle œuvre à la promotion de la culture de régulation et de pluralisme, et à l'instauration d'un nouveau mode de gouvernance de l'audiovisuel.

Créée par le décret-loi n°2011-116 du 02 novembre 2011, relatif à la liberté de la communication audiovisuelle, la HAICA a été installée le 3 mai 2013, à l'occasion de la Journée mondiale de la liberté de la presse.

Ses compétences sont principalement les suivantes : accorder les licences pour les opérateurs audiovisuels ; élaborer les cahiers des charges fixant les obligations et les droits des titulaires de licence ; contrôler le respect des obligations légales et conventionnelles et sanctionner les opérateurs en cas d'infraction ; émettre un avis conforme dans le cadre de la nomination des PDG des médias audiovisuels publics ; exercer ses compétences consultatives en matière de réglementation relative à la communication audiovisuelle.

La HAICA a exercé la vice-présidence du REFRAM en 2018 et 2019, et en exerce la présidence depuis septembre 2019.

⁵ <https://www.francophonie.org/reseaux-institutionnels-286>

⁶ <https://www.refram.org/>

⁷ <https://haica.tn/fr/>

2. Contexte médiatique et objectifs du séminaire

Depuis Tim Berners Lee, principal inventeur du World Wide Web au début des années 1990, et l'avènement de l'hypertextualisation, le monde a connu une nouvelle façon de communiquer basée sur des systèmes distribués permettant l'échange instantané d'informations, à partir d'un ensemble de machines autonomes (ordinateurs) interconnectées et qui peuvent communiquer entre elles.

C'est le début d'un grand changement. C'est devenu un phénomène social mondial qui s'exprime à travers les différentes plateformes comme Facebook, YouTube, Instagram, TikTok, etc. et qui suscite enthousiasme et controverses. Avec le développement exponentiel de l'intelligence artificielle et des algorithmes, on comprend aujourd'hui les raisons de ces inquiétudes qui ne sont pas de simples vues de l'esprit.

En effet, la diversité des services offerts et la multiplication des outils utilisés pour ce faire créent désormais une nouvelle donne, à laquelle il faut se préparer et s'adapter.

Face aux différents enjeux technologiques, industriels et financiers qui caractérisent les mutations du secteur audiovisuel, il est aujourd'hui important en effet de se poser des questions et de réfléchir sur ce qu'il faudra faire pour éviter des engrenages qui risquent d'impacter l'avenir de ce secteur.

Avec ses influences directes sur nos façons de nous informer, de communiquer, bref de vivre, cette révolution numérique nous incite désormais à réfléchir sérieusement sur la stratégie à mettre en place pour réguler ce monde numérique afin de mieux encadrer ses activités et endiguer les abus notamment en matière de désinformation et de discours de haine afin de mieux protéger la liberté d'expression et de communication, tout en renforçant les capacités des médias traditionnels et notamment les médias de service public qui sont soumis, par la forte présence des plateformes numériques dans le secteur de la production et de la diffusion des contenus audiovisuels, à une concurrence redoutable.

S'inscrivant dans cette dynamique, le REFRAM a souhaité, à l'occasion de ce séminaire sur le thème de « La régulation des médias à l'ère de la digitalisation et des plateformes numériques », accentuer sa réflexion dans ce domaine et initier des actions spécifiques visant à mobiliser l'ensemble des parties prenantes francophones dans la préparation d'une stratégie efficace pour relever les nouveaux défis de cette ère numérique où tout est marqué par la plateformesation.

L'objectif principal du séminaire était, sur base d'échanges entre experts et représentants des régulateurs membres du REFRAM, de proposer des recommandations :

- 1) aux organisations internationales – en particulier à l'OIF –, aux organisations de la société civile et aux acteurs publics et privés qui développent des initiatives sur les trois thématiques retenues pour le séminaire et
- 2) au REFRAM et à ses membres en vue de l'adoption de la future feuille de route du REFRAM pour 2022-2023.

3. Session 1 : la régulation et la plateformisation

3.1. Contexte et débats

L'objectif principal de cette session était pour les régulateurs de s'interroger sur les défis que la plateformisation pose à la régulation et de se poser la question de savoir quelles initiatives peuvent de façon réaliste être envisagées pour adapter la régulation à ce phénomène⁸.

Il convenait tout d'abord de définir la plateformisation. Celle-ci est entendue comme « *une tendance qui fait référence à la montée en puissance de la plateforme en tant que modèle infrastructurel et/ou économique dominant dans les secteurs des médias, des communications électroniques et des technologies de l'information et de la communication et des technologies (TIC)* »⁹.

Il convenait également de mieux cerner la notion de plateforme, car celle-ci n'a pas un sens unique. Dans le contexte des débats sur la régulation de l'environnement en ligne, le concept de plateforme est utilisé pour faire référence à des fournisseurs de services très divers, lesquels sont régulés par des régimes juridiques très différents :

- 1) La vidéo à la demande. Les services comme Netflix, Amazon Prime ou Disney+ offrent l'accès à des catalogues de contenus audiovisuels qui sont sélectionnés et organisés sous leur propre responsabilité éditoriale. Dans ces cas, ces « plateformes » sont en fait des services audiovisuels qui se rapprochent de la télévision « traditionnelle » et intègrent le champ d'application matériel de la Directive européenne sur les services de médias audiovisuels, qui concerne tant les services linéaires (broadcast) et non-linéaires (à la demande).
- 2) La communication individuelle. Les plateformes telles que WhatsApp, Signal ou Telegram offrent la possibilité d'échanger des messages d'une façon bilatérale ou P2P, souvent avec la protection de systèmes de chiffrement. Il s'agit donc de plateformes qui servent essentiellement à la communication privée, et qui ne concernent pas, en principe, la communication publique de contenus audiovisuels. Mais il faut préciser le fait que, parfois, la possibilité d'organiser des groupes d'utilisateurs pour l'échange de certains contenus à travers ce type de plateforme génère des doutes concernant la nature publique ou privée de ces communications, avec les conséquences et les doutes correspondants en matière de définition du régime juridique applicable.
- 3) Les plateformes de partage de vidéos. Les plateformes telles que YouTube, Vimeo ou Daily Motion permettent la publication de vidéos directement de la part des utilisateurs sans contrôle éditorial préalable de la part des plateformes. Il existe un contrôle a posteriori des

⁸ Les débats ont été alimentés par les contributions de Roch-Olivier Maistre (CSA – France) et Noël Theben (CSA – Belgique), jointes au présent rapport.

⁹ “*a trend which refers to the rise of the platform as the dominant infrastructural and/or economic model in media, electronic communications and information, communication and technology (ICT) sectors*”. Voir Evens, T., Donders, K. (2018), *Platform Power and Policy in Transforming Television Markets*, Palgrave Global Media Policy and Business.

contenus à travers les systèmes privés de modération de contenus, mais il s'agit d'un type de communication publique nouveau, basé sur l'existence d'une plateforme qui facilite l'accès aux contenus, en promeut certains et exerce une forme de modération.

- 4) Les plateformes de commerce électronique (marketplaces). Ces plateformes facilitent l'accès à des services de commerce électronique, en particulier en mettant en contact les fournisseurs de biens et services avec les consommateurs potentiels.
- 5) Les moteurs de recherche. Les plateformes de ce type (Google, Bing, Yahoo, ...) sont devenues centrales et indispensables pour naviguer dans le monde en ligne. Les moteurs de recherche indexent, organisent et priorisent les liens et l'information disponible sur le réseau afin de permettre aux utilisateurs d'accéder aux sites, contenus et services de sa préférence. La capacité de ces plateformes pour donner de la visibilité à ou privilégier certains contenus et leur gestion des données personnelles des utilisateurs (notamment dans le domaine du droit à l'oubli) ont déjà créé des débats importants en matière de régulation de ce type de services.
- 6) Les plateformes pour la diffusion de contenus traditionnels en ligne. Journaux, radios et télévisions utilisent le réseau pour avoir un accès à leur public. Le réseau devient donc dans ces cas un système de transmission comparable aux fréquences hertziennes ou aux réseaux câblés ou satellitaires.

Pour bien comprendre les enjeux de la régulation des plateformes, il convient au préalable de prendre en considération les principes juridiques fondamentaux suivants :

- 1) La liberté d'expression est (et doit être) protégée en ligne de la même façon que hors-ligne. Il n'est donc pas nécessaire d'adopter des dispositions légales ou constitutionnelles spécifiques pour protéger la liberté d'expression en ligne face à d'éventuelles menaces ou restrictions.
- 2) Les réglementations adoptées pour d'autres moyens de communications électroniques, tels que la téléphonie ou la radiodiffusion, ne peuvent pas simplement ou nécessairement être transférées sur internet. Il existe une abondance de services et d'acteurs très différents présents sur le réseau et il convient d'avoir une approche adaptée aux caractéristiques spécifiques de chaque service.
- 3) Un acteur qui fournit simplement des services techniques en ligne tels que la fourniture d'accès, ou la recherche ou la transmission ou l'hébergement d'informations et de contenus ne devrait pas être responsable du contenu généré par d'autres. Ce principe, présent dans le cadre des droits de l'homme ainsi qu'au niveau des systèmes juridiques européens (Directive sur le commerce électronique) et des États-Unis (section 230 du Communications Decency Act), est porteur de questions intéressantes d'application dans un contexte où les plateformes prennent parfois des décisions quasi-éditoriales (promotion, organisation, ...) concernant les contenus qu'elles distribuent.
- 4) Les plateformes ne devraient pas être tenues de surveiller le contenu généré par les utilisateurs et ne devraient pas être soumises à des règles extrajudiciaires d'élimination des contenus qui ne protègent pas suffisamment la liberté d'expression. Ériger les plateformes en juges de la légalité ou forcer l'adoption de fonctions de vigilance systématique sur les contenus peut créer de très grands risques pour la liberté d'expression, sans favoriser nécessairement l'élimination des contenus indésirables présents sur internet.

Quels sont les grands enjeux de la formulation des principes d'une régulation adéquate et respectueuse de la liberté d'expression ? Il s'agit tout d'abord de veiller à ce que les normes établissent correctement les critères de juridiction (compétence matérielle et compétence territoriale). Dans un contexte où les grandes plateformes opèrent au niveau mondial, il faut des critères clairs et adéquats pour définir les possibilités d'intervention et de régulation de la part des autorités nationales compétentes, sans oublier la question de l'applicabilité réelle de ces interventions.

Deuxièmement, il faut clarifier les responsabilités et le rôle que le législateur veut voir les plateformes jouer dans nos sociétés. On entend souvent les débats osciller entre des considérations selon lesquelles les plateformes devraient prendre davantage leurs responsabilités et des considérations opposées selon lesquelles il faut prémunir la société contre une tendance que pourraient avoir les plateformes à « en faire trop », avec les risques qui en découlent en termes de censure. Souhaite-t-on que les plateformes deviennent des juges de la légalité ou de l'illégalité des contenus ? Qu'elles décident du caractère vertueux ou nuisible des contenus qui sont mis à disposition du public par son intermédiaire, devenant ainsi une forme de « régulateur » des contenus ? Faut-il forcer les plateformes à respecter la liberté d'expression dans les mêmes termes que ceux qui s'imposent aux juges et régulateurs ? Avant de commencer à rédiger n'importe quelle norme à cet égard, il faut en tout cas entamer un débat approfondi entre les diverses parties prenantes à propos de ces dilemmes fondamentaux. A cet égard, plusieurs panelistes ont souligné la nécessité pour les régulateurs d'intégrer la rationalité de ces nouveaux acteurs, de s'engager dans des discussions approfondies avec eux et de positionner les régulateurs en tant que partenaires pour le développement harmonieux du secteur médiatique au sens large.

Troisièmement, il faut bien comprendre la nature des politiques de modération des contenus qui sont mises en œuvre par les plateformes. La modération des contenus consiste en une série de mécanismes de « gouvernance » qui structurent la participation au sein de la communauté des utilisateurs d'une plateforme donnée, dans le but de faciliter la coopération entre les utilisateurs et de prévenir les abus au sein de la communauté. Il est donc important de distinguer entre une régulation orientée directement vers la régulation des contenus en ligne et une régulation plus « structurelle », c'est-à-dire une régulation qui établit les principes sur la base desquels les plateformes vont, à leur tour, adopter et appliquer leurs propres règles internes. Dans ce contexte, quelques panelistes ont utilisé l'expression « obligations de moyens » pour faire référence à des devoirs qui ne s'orientent pas vers l'obtention de certains résultats en matière d'élimination ou restriction de contenus mais plutôt vers la garantie du respect de certains principes en matière de transparence et de clarté des règles internes, de possibilité d'appel contre les décisions prises, de motivation adéquate et suffisante des décisions, de collaboration réelle avec les régulateurs, etc.

Sur base des enjeux ainsi identifiés, les débats ont principalement concerné les questions suivantes : Comment identifier et adopter des obligations de moyens claires, adéquates et applicables de la part des régulateurs ? Comment établir des rapports raisonnables entre les plateformes et les autorités compétentes en ce qui concerne les contenus illégaux ? Quel est le rôle spécifique des autorités de régulation de la communication audiovisuelle dans ce domaine ? Comment éviter ou atténuer la diffusion de contenus protégés par la liberté d'expression mais nuisibles au sein de la société ?

3.2. Recommandations

A partir de ce cadre général, le débat s'est centré sur les considérations et recommandations suivantes :

- 1) Les actuelles autorités de régulation de la communication audiovisuelle sont les plus légitimes et les mieux placées pour réguler les nouvelles formes de communications publiques en ligne. Elles disposent d'une vaste expérience dans la régulation des médias traditionnels et de la protection des intérêts publics (le respect des droits fondamentaux, la cohésion sociale, le pluralisme et la diversité, etc.). Cette expérience dans des domaines comme la protection des mineurs contre les contenus préjudiciables, la protection des consommateurs contre les communications commerciales abusives ou la protection du grand public contre les discours de haine est valable et sera d'une importance cruciale pour les nouveaux défis découlant de la « plateformisation » et de l'extension du champ d'application matériel de la régulation tel que prévu notamment par la Directive européenne sur les services de médias audiovisuels telle que révisée en 2018¹⁰ ainsi que par le futur Digital Services Act¹¹.
- 2) Si la Directive européenne sur les services de médias audiovisuels a été transposée en droit national ou est en passe de l'être par les Etats membres de l'Union européenne, force est de constater qu'en dehors de l'Union européenne, il existe une sorte de « désert législatif ». Les interventions relatives à la situation en Suisse et au Canada en matière de régulation des services de médias audiovisuels à la demande et des plateformes ont démontré la difficulté à étendre le champ d'application matériel de la régulation aux nouveaux services. Ces difficultés sont présentes aussi parmi les régulateurs des médias membres du REFRAM issus du continent africain. L'accompagnement des législateurs et des régulateurs au sein de la Francophonie en matière de mise à jour de leur cadre juridique représente un chantier énorme, auquel tant l'OIF que le REFRAM pourraient contribuer, chacun à leur niveau, tant par le renforcement des échanges d'expériences et de bonnes pratiques que par la mise à disposition d'expertises. Ceci vaut aussi de manière spécifique pour la Tunisie dans le cadre du PAMT2.
- 3) Une nouvelle forme de régulation est à construire. La régulation traditionnelle des médias audiovisuels n'est pas transposable telle quelle à un environnement médiatique qui se « plateformise », à la fois pour des raisons techniques (à titre d'exemple, 500 heures de vidéo sont mises en ligne sur le seul service YouTube chaque minute), mais aussi pour des raisons juridiques (principalement en termes de compétence territoriale sur des plateformes à vocation et dimension mondiale). Mais au-delà des nombreuses questions techniques ou juridiques ou de moyens humains et financiers à disposition, il convient de changer de culture réglementaire et d'adopter de manière systématique certaines postures présentées durant le

¹⁰ Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels »), compte tenu de l'évolution des réalités du marché. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L1808&from=EN>

¹¹ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques (Législation sur les services numériques) et modifiant la directive 2000/31/CE, COM/2020/825 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020PC0825>

séminaire, telle que la volonté de comprendre le fonctionnement des nouveaux acteurs et de s'engager dans un dialogue soutenu avec eux, l'adaptation de la régulation aux différents rôles, types et dimensions des plateformes, la nécessité de positionner le régulateur comme partenaire et parfois même comme centre d'expertise pour certains acteurs (notamment ceux de petite taille), l'urgence d'adopter des approches multisectorielles aux problèmes posés, la nécessité de revoir la gouvernance des régulateurs et celle de disposer de nouvelles compétences qui permettent de procéder de manière experte aux nécessaires analyses culturelles, économiques, techniques et juridiques des marchés du numérique.

Ici encore, le rôle du REFRAM apparaît comme fondamental, ainsi que celui d'autres réseaux de régulateurs, afin de davantage partager les initiatives et les expériences. Avec le soutien de l'OIF, mais aussi dans le cadre des activités du PAMT2 en ce qui concerne spécifiquement la Tunisie, il pourrait être envisagé d'établir un programme de formations sur les nouveaux métiers de la régulation à l'ère des plateformes, dont le mécanisme serait à définir (série de webinaires thématiques délivrés par des experts, programmes d'échanges entre collaborateurs d'autorités, pool d'experts des autorités volontaires pour des programmes de renforcement des capacités, ...). Dans la même ordre d'idées, l'OIF pourrait encourager le partage d'expériences et d'expertise entre le Nord et le Sud à des niveaux supranationaux, par exemple entre l'Union européenne (ERGA) et l'UEMOA (plateforme des régulateurs).

- 4) Un des aspects de cette nouvelle forme de régulation, c'est aussi davantage de coopération entre régulateurs des médias et les autres régulateurs sectoriels. Certains régulateurs ont pris des initiatives en ce sens, comme par exemple en France la création d'un pôle numérique commun entre le régulateur des télécommunications et des postes ARCEP et le CSA (qui a pour objectif d'approfondir l'analyse technique et économique des marchés du numérique)¹² et au Royaume-Uni la création entre l'Autorité de la concurrence, l'Autorité de protection des données et le régulateur des médias et des télécommunications d'un « Digital Regulation Cooperation Forum » (DRCF)¹³ pour soutenir la coordination dans la régulation des services en ligne et la coopération dans des domaines d'importance mutuelle.
- 5) Eu égard à cette nécessité de coopération, et en ligne avec plusieurs interventions et propositions des participants aux trois sessions du séminaire, un modèle de coopération est ici proposé. Il s'agit d'un modèle de plate-forme nationale dont la mise en œuvre suivrait idéalement l'adoption d'un instrument juridique, telle une stratégie nationale, et qui serait accompagnée de mémorandums de coopération centrés sur les régulateurs des médias. Ce modèle, qui pourrait éventuellement être soutenu par l'OIF et le REFRAM dans le cadre d'un projet-pilote au sein d'un de ses membres, envisagerait une plateforme dirigée par le régulateur des médias, en collaboration avec l'agence de protection des données, les établissements d'enseignement et ceux qui mettent en œuvre des activités d'éducation aux médias et à l'information. Une telle plate-forme associerait également les médias, les ONG concernées sur le terrain et, s'il y avait un besoin pour certaines activités liées à l'intégrité des processus électoraux, l'organisme de gestion des élections.

¹² <https://www.csa.fr/Informer/Pole-numerique-Arcep-CSA>

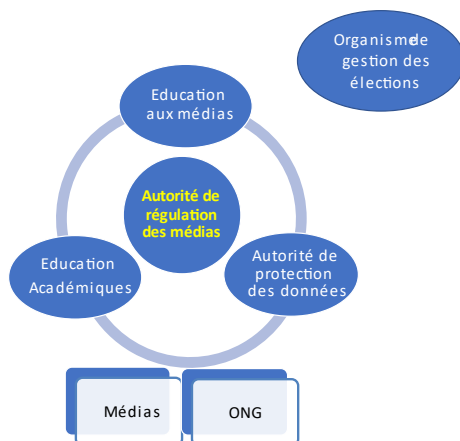
¹³ <https://www.gov.uk/government/collections/the-digital-regulation-cooperation-forum>

Le modèle proposé offre la possibilité aux acteurs les plus pertinents de coopérer, de coordonner et de mettre en œuvre diverses activités, et aux parties prenantes de fonder individuellement et collectivement leur travail sur des principes de transparence, de coopération et d'inclusion. Les activités à mener dans le cadre de cette plateforme consisteraient entre autres à s'engager dans la mise à jour des législations (y compris les questions d'autorégulation et de corégulation), à soutenir la recherche, à soutenir les médias de service public dont le rôle est fondamental dans la contribution aux thématiques abordées lors des deuxième et troisième sessions, à renforcer les activités d'éducation aux médias et à l'information, ainsi qu'à éduquer le public sur les questions de protection des données et, plus largement, à la citoyenneté numérique.

Idéalement, ce schéma proposé inclurait la coopération des plateformes. Il pourrait également potentiellement être utilisé comme modèle pour certaines coopérations régionales ; dans le cadre de la Francophonie, l'on pourrait songer par exemple aux pays membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)¹⁴.

Le modèle ici proposé est certes complexe. Il demande de la part des régulateurs une grande volonté d'agir et il commande aussi de sortir de sa zone de confort. Mais c'est aussi celui qui devient de plus en plus une nécessité, si nous voulons collectivement nous engager sur la voie de résultats tangibles, dont le public pourra voir concrètement les résultats.

Vers des plateformes nationales de coopération ?



1. Mise à jour des cadres juridiques
2. Coopération entre institutions
3. Auto et co-régulation
4. Soutien à la recherche
5. Soutien aux médias de service public
6. Soutien aux initiatives d'éducation aux médias
7. Education à la citoyenneté numérique

+ coopération supra-nationale
+ coopération avec les plateformes

¹⁴ <https://www.uemoa.int/>

4. Session 2 : la régulation et le soutien au développement et à la découvrabilité de la création et de la production audiovisuelles

4.1. Contexte et débats

L'objectif principal de cette session était pour les régulateurs de se poser la question de savoir, dans le contexte de plateformisation évoqué lors de la première session, quelles pistes collectives peuvent de façon réaliste être envisagées pour pérenniser les systèmes de soutien à la création et la production audiovisuelle et garantir la découvrabilité de ces contenus¹⁵. La découvrabilité est définie par l'OIF comme étant « *un processus de rencontre entre un contenu et le public dans l'environnement numérique. Il englobe : 1) la caractéristique intrinsèque de tout contenu disponible en ligne facilement repérable ou trouvable par tout utilisateur qui le recherche en effectuant des requêtes par mots-clés ou par caractéristiques ; 2) la dimension fortuite de découverte d'un contenu auquel on ne s'attendait pas forcément lors d'une recherche et dont on ne connaissait pas l'existence ; 3) la recommandation d'un contenu culturel sans requête de l'utilisateur* »¹⁶.

L'émergence des nouvelles plateformes numériques a profondément transformé l'écosystème de la production et de la distribution des œuvres audiovisuelles. Les plateformes ont permis le développement de nouveaux circuits de distribution. Elles ont aussi permis à de nouvelles formes d'expression artistique d'émerger : via Instagram, TikTok et d'autres réseaux sociaux comme YouTube, de nouveaux créateurs ont trouvé le moyen de s'adresser directement au public, en court-circuitant les filières traditionnelles. Ce facteur a permis l'éclosion de nouveaux talents et de formats innovants, ce qui a ravivé la scène artistique dans beaucoup de pays.

De simples pourvoyeurs de productions tierces, les services de vidéo à la demande de dimension désormais mondiale comme Netflix ou Amazon Prime sont eux-mêmes devenus producteurs d'œuvres audiovisuelles, capables de concurrencer les entreprises établies tant dans le domaine du cinéma que dans les autres domaines de la production audiovisuelle. Ils investissent dans la création audiovisuelle pour augmenter l'attractivité de leur offre, mais visent régulièrement les grands marchés transnationaux, de préférence les grands espaces linguistiques ou continentaux, ceci au détriment des réalités plus complexes de pays de petite taille ou multiculturels, tels que le Canada, la Belgique, la Suisse ou de nombreux pays d'Afrique membres de la Francophonie.

¹⁵ Les débats ont été alimentés par les contributions de Marcel Regnotto (OFCOM - Suisse) et René Bourgoïn (HACA – Côte d'Ivoire), jointes au présent rapport.

¹⁶ Organisation Internationale de la Francophonie, Pour une initiative francophone en faveur de la découvrabilité en ligne des contenus francophones. <https://www.francophonie.org/infographie-decouvrabilite-des-contenus-culturels-francophones-sur-internet-1876>

Les réponses apportées à ces défis nouveaux par les politiques publiques dans l'espace francophone sont très variées. Certes, il existe une réponse unifiée au sein des États membres de l'Union européenne, basée sur l'article 13 de la Directive européenne sur les services de médias audiovisuels telle que révisée en 2018, selon lequel :

« 1. Les États membres veillent à ce que les fournisseurs de services de médias relevant de leur compétence qui fournissent des services de médias audiovisuels à la demande proposent une part d'au moins 30 % d'œuvres européennes dans leurs catalogues et mettent ces œuvres en valeur.

2. Lorsque les États membres exigent que les fournisseurs de services de médias relevant de leur compétence contribuent financièrement à la production d'œuvres européennes, notamment par l'investissement direct dans des contenus et par la contribution à des fonds nationaux, ils peuvent également exiger que les fournisseurs de services de médias qui ciblent des publics sur leur territoire mais sont établis dans d'autres États membres soient également soumis à ces contributions financières, qui doivent être proportionnées et non discriminatoires.

3. Dans le cas visé au paragraphe 2, la contribution financière est fondée uniquement sur les recettes perçues dans les États membres ciblés. Si l'État membre dans lequel est établi le fournisseur impose une telle contribution financière, il tient compte de toutes les contributions financières imposées par des États membres ciblés. Toute contribution financière respecte le droit de l'Union, en particulier les règles relatives aux aides d'État ».

Mais en dehors de cet espace politiquement coordonné, la session a permis de prendre connaissance de réponses très contrastées en terme de politiques publiques, provenant d'Etats aux situations très différentes (Canada, Suisse, Côte d'Ivoire).

Ainsi, la réponse canadienne, pourtant culturellement la plus exposée à l'influence américaine, a été marquée par un attentisme certain. Le régulateur canadien (le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications - CRTC) avait donné le ton en ce sens il y a plus de 20 ans en refusant de réguler l'Internet. Bien plus tard, en 2013, ce même CRTC a lancé une vaste consultation sous le thème « Parlons Télé », laquelle s'est poursuivie jusqu'en 2017¹⁷. L'événement a été suivi par la mise sur pied en 2018 d'un « Groupe d'examen du cadre législatif en matière de radiodiffusion et de télécommunications » qui a remis ses recommandations début 2020, connues sous le nom de Rapport Yale¹⁸. Une accélération du discours public gouvernemental a suivi avec diverses annonces ministérielles du gouvernement fraîchement élu et, en septembre 2021, par l'annonce des projets de

¹⁷ Demers, F., Anciaux, A., Gagnon, N. (2018), *La télévision canadienne au défi des multiplateformes transnationales, Analyse du discours public des intéressés autour du cycle Parlons Télé/Let's Talk TV (fin 2013 à début 2017), Rapport du contrat de recherche avec le Centre d'études sur les médias (CEM).*

<https://www.cem.ulaval.ca/publications/la-televison-canadienne-au-defi-des-plateformes-transnationales-analyse-du-discours-public-des-interesses-autour-du-cycle-parlons-tele/>

¹⁸ RAPPORT Yale (2020), *L'avenir des communications au Canada: le temps d'agir*, Rapport final du Groupe d'examen de la législation en matière de radiodiffusion et de télécommunications.

<https://www.ic.gc.ca/eic/site/110.nsf/fra/00012.html>

loi C-10 et C-36, juste avant le déclenchement des élections qui a eu pour effet de laisser ces projets sur la table de travail¹⁹.

Le discours public du gouvernement canadien avant les élections de 2021 a indiqué un recentrage des priorités sur trois axes. Au premier rang figure l'affirmation de la juridiction de l'État canadien sur les acteurs de propriété étrangère qui sont présents sur son territoire et l'intention de confier l'exercice de cette juridiction au CRTC. La deuxième préoccupation est relative aux contenus qui circulent sur internet, en vue de leur moralisation : le projet de loi C-10 annonçait des négociations qui seraient pilotées par le CRTC. Mais, plus tard dans la campagne électorale, le ministre Guilbeault a évoqué la création d'un nouvel organisme qui serait chargé de ce mandat. De son côté, le projet de loi C-36 mis en avant par le ministère de la Justice entendait criminaliser les contenus haineux. Troisième orientation : soumettre les plateformes étrangères à une taxation; le projet de loi C-10 paraissait laisser au CRTC le soin de déterminer le combien et le comment à des négociations avec les plateformes. Après les élections, les commentateurs ont cru comprendre que 3 nouveaux projets de loi seraient présentés dans les 100 premiers jours du nouveau gouvernement. On voit donc combien la question de la régulation des plateformes est un sujet politiquement sensible, que les décideurs politiques ont le plus de mal à trancher. On voit aussi que la question de l'impact des plateformes sur la production culturelle canadienne, de la diffusion de celle-ci auprès des publics canadiens et étrangers, et de sa consommation interne au Canada a paru passer dans les coulisses du débat sur l'éventuelle régulation de ces acteurs transfrontières. Certes, la découvrabilité et la recommandation des productions canadiennes fait l'objet de négociations pointues, mais dans les années récentes, cet aspect a été obscurci dans le débat public par les angles politiques et économiques de la régulation. À l'avant-scène, il est désormais question de la juridiction des États sur ces acteurs transfrontières et de leur éventuelle taxation.

Le contexte suisse est lui aussi très particulier, et n'a que très récemment intégré la question du soutien des acteurs mondiaux à la création et la production audiovisuelles. À la base, l'activité culturelle y est de nature privée, financée par des fonds privés. D'après les dernières statistiques disponibles, les fonds propres des producteurs, les recettes perçues pour l'exploitation des œuvres ainsi que les contributions de fonds privés, de fondations et d'investisseurs ont représenté 23% du financement du film suisse. Au niveau public, dans le système de compétence suisse, le domaine de la culture incombe en principe aux cantons. A ce titre, pratiquement tous les cantons et certaines communes soutiennent la production culturelle locale et régionale en général – et la création audiovisuelle en particulier. En 2020, les fonds publics régionaux ont contribué à hauteur de 28% au financement de la production cinématographique suisse. Toutefois, la Constitution fédérale autorise également la Confédération à promouvoir la production cinématographique suisse ainsi que la culture et c'est sur cette base que l'Office fédéral de la culture soutient la formation dans le domaine du cinéma ainsi que la production et la promotion d'œuvres cinématographiques suisses. La création et la production audiovisuelle sont aussi soutenues par la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV) et particulièrement par le mandat de service public que cette loi octroie au radiodiffuseur public, la Société Suisse de Radiodiffusion (SSR). Par ailleurs, les télévisions privées suisses doivent affecter 4%

¹⁹ <https://parl.ca/DocumentViewer/fr/43-2/projet-loi/C-36/premiere-lecture>
<https://www.cigionline.org/articles/bill-c-10-and-the-future-of-internet-regulation-in-canada>

au moins de leurs recettes brutes à l'acquisition, la production ou coproduction de films suisses ou s'acquitter d'une taxe du même montant.

Jusqu'à présent, le soutien au développement de la production audiovisuelle en Suisse n'était le fait que des collectivités et éditeurs de contenus suisses, ce qui créait une inégalité de traitement face aux éditeurs de contenus étrangers qui proposent des fenêtres publicitaires dirigées vers la Suisse et aux opérateurs de plateformes vidéo par abonnement, qui tous deux rencontrent pourtant un très large succès auprès du public suisse. Le Parlement suisse a toutefois réagi pour mettre fin à cette disparité. En octobre 2021, il a adopté une modification de la loi fédérale sur le cinéma qui étend l'obligation de soutenir la production audiovisuelle suisse aux éditeurs de contenus étrangers proposant des fenêtres publicitaires visant la Suisse, tels que les chaînes de télévision françaises TF1 ou M6, ainsi que les fournisseurs de services à la demande tels que Netflix ou Disney+. Ces éditeurs devront consacrer à partir de 2023 au moins 4% de leurs recettes au cinéma suisse ou s'acquitter d'une taxe correspondante. En outre, de manière comparable à ce que prévoit la Directive européenne sur les services de médias audiovisuels, ils seront tenus de faire figurer 30% d'œuvres européennes dans leur catalogue. Mais à peine la nouvelle loi était-elle votée qu'un comité annonçait qu'il allait se lancer à la récolte des 50.000 signatures nécessaires pour déposer un référendum contre la nouvelle loi. Les opposants à la loi craignent une augmentation des prix des abonnements, estiment que les nouvelles dispositions ne tiennent pas compte des intérêts des jeunes consommateurs, friands de séries et films étrangers et plutôt indifférents face à la production cinématographique suisse, et enfin voient dans les quotas d'œuvres européennes une limitation injustifiée de leur choix de consommer des séries et films américains.

En ce qui concerne la question de la découvrabilité, autant dans le domaine du soutien à la création et à la production audiovisuelle un consensus s'était formé au Parlement autour de l'idée que le législateur doit fixer un certain nombre de règles, autant la question de savoir comment faire en sorte que les productions suisses ou européennes puissent trouver la voie qui les conduit vers le consommateur est laissée à l'appréciation des acteurs eux-mêmes. Par-dessus les différends qui les opposent au niveau régional et national, les principaux acteurs du secteur audiovisuel suisse ont entamé une réflexion sur les stratégies à adopter pour faire face à la concurrence des géants de l'internet. Il en est ressorti que pour accentuer leur visibilité, les éditeurs devaient unir leurs offres sur des plateformes communes. Ainsi, en 2018, les radios privées ainsi que la SSR ont lancé une application commune : suivant le modèle britannique, le Swiss Radioplayer permet d'accéder à plus de 130 programmes suisses. Dans un même ordre d'idées, la SSR a lancé une nouvelle plateforme de streaming, baptisée Play Suisse ; ouverte à d'autres éditeurs de contenus, cette initiative n'a toutefois jusqu'à présent été utilisée que par la SSR.

La session a également permis d'aborder les défis et les opportunités pour le continent africain, où les systèmes de soutien à la création et la production audiovisuelle sont encore limités. Ainsi, seuls un tiers des pays du continent (19 sur 54) ont développé des fonds de soutien au cinéma et à l'audiovisuel. Or, selon l'UNESCO, l'industrie du cinéma sur le continent pourrait créer 20 millions d'emplois et 20 milliards de dollars de revenus annuels.

La Côte d'Ivoire a pris la mesure de ce potentiel et mis en œuvre une série de mesures destinées à soutenir le secteur. La première est la définition du statut de producteur audiovisuel : la Haute Autorité

de la Communication Audiovisuelle (HACA), dans le cadre de ses missions dont celle « *de veiller à la qualité et à la diversité des programmes, au développement et à la promotion de la communication audiovisuelle nationale ainsi qu'à la mise en valeur du patrimoine culturel national* », a adopté une décision portant définition du statut de producteur audiovisuel en Côte d'Ivoire. La deuxième est la définition d'un quota minimum d'œuvres audiovisuelles africaines à programmer par les chaînes de télévision (30% d'œuvres télévisuelles et cinématographiques africaines dont 20% d'œuvres ivoiriennes) ainsi que l'obligation de respecter la réglementation en vigueur sur les droits d'auteurs et droits voisins. La troisième est l'octroi à l'organisme en charge du développement du Cinéma et de l'Audiovisuel d'une quote-part (5%) de la redevance annuelle payée par les opérateurs audiovisuels titulaires d'une autorisation d'usage de fréquences. Enfin, la dernière initiative, et la plus significative, est la création du Fonds de Soutien à l'Industrie Cinématographique (FONSIC), qui accorde une avance sur recettes avant et après production aux sociétés de production titulaires d'une autorisation d'exercice délivrée par l'Office National de Cinéma de Côte d'Ivoire (ONAC-CI).

4.2. Recommandations

A partir de ces expériences partagées de trois contextes culturels très différents, le débat s'est centré sur les considérations et recommandations suivantes :

- 1) Si des initiatives législatives sont prises dans divers endroits de l'espace francophone en termes de soutien au développement et à la découvrabilité de la création et de la production audiovisuelles, celles-ci restent isolées (singulièrement en Afrique francophone) et, comme le démontrent les cas canadien et suisse, font aussi l'objet de controverses et d'hésitations soit au niveau de la décision politique soit au niveau de l'adhésion des citoyens. L'accompagnement des législateurs, des régulateurs et des fonds de soutien à la création audiovisuelle au sein de la Francophonie en matière de mise à jour de leur cadre juridique apparaît nécessaire, tâche à laquelle l'OIF et le REFRAM pourraient contribuer, chacun à leur niveau, tant par le renforcement des échanges d'expériences et de bonnes pratiques que par la mise à disposition d'expertises. Des activités dans ce cadre pourraient également être menées en Tunisie dans le cadre du PAMT2.
- 2) L'OIF a fait ces dernières années de la thématique de la découvrabilité une de ses priorités. En 2017, l'Observatoire de la langue française de l'OIF s'est saisi de la question de la découvrabilité des contenus culturels francophones en ligne pour inscrire des actions concrètes à son agenda. Un partenariat a été noué avec l'Université de Québec à Montréal (UQAM), sa chaire Unesco en communication et technologies pour le développement, et l'Observatoire des réseaux et interconnexions de la société numérique (ORISON). Un état des lieux de la découvrabilité et de l'accès aux contenus culturels francophones sur internet a été réalisé entre 2018 et 2020, et deux ouvrages publiés : une étude sur les tendances et les pratiques actuelles en matière d'accessibilité et de découvrabilité des produits culturels de l'espace francophone et « Regards croisés », un document qui complète l'étude en proposant des réflexions, témoignages, expérimentations, bonnes pratiques ainsi que des analyses de cas

de la part des acteurs de la société civile²⁰. Ce document comporte quinze recommandations pertinentes, que les régulateurs soutiennent dans leur ensemble et qu'ils espèrent voir se matérialiser, notamment avec le soutien de l'OIF. Ils relèvent toutefois le rôle fondamental que peuvent jouer les autorités de régulation des médias en la matière de découvrabilité, et invitent d'une part l'OIF à les associer davantage aux réflexions et initiatives menées à cet égard, et d'autre part le REFRAM à se saisir de cette thématique dans le cadre de sa prochaine feuille de route.

- 3) Les fonds de soutien à la production cinématographique et audiovisuelle ne sont pas généralisés dans l'espace francophone. Par ailleurs, quand ils existent, ils ne se sont pas nécessairement adaptés à l'évolution des usages et restent concentrés sur la soutien à la production cinématographique, au détriment des nouvelles formes de création. Une réflexion au sein de l'espace francophone devrait être menée sur l'adaptation des systèmes de soutien aux nouveaux types de création et à l'évolution des usages. Ici encore, des activités dans ce cadre pourraient également être menées en Tunisie dans le cadre du PAMT2.
- 4) En cette matière comme en d'autres, une collaboration mieux articulée entre les régulateurs des médias et les diverses plateformes sur lesquelles circulent les contenus francophones devrait se développer, que celles-ci aient ou non une responsabilité éditoriale, et ceci afin d'utiliser de manière optimale les capacités de ces plateformes en matière de recommandation, de valorisation internationale et de manière générale de mise en valeur des contenus locaux.

²⁰ <https://www.francophonie.org/etat-des-lieux-decouvrabilite>

5. Session 3 : les régulateurs des médias et la lutte contre la désinformation

5.1. Contexte et débats

L'objectif principal de cette session était pour les régulateurs de se poser la question de savoir, dans le contexte de plateformes évoqué lors de la première session, quelles pistes collectives peuvent de façon réaliste être envisagées pour lutter contre les désordres informationnels en général et la désinformation en particulier²¹.

Pour ce faire, un rappel a été consacré d'entrée à l'acceptation qu'il convient de donner à la notion de désordres informationnels.

Sont ainsi généralement distingués trois types de désordres informationnels – la « désinformation », la « mésinformation » et la « mal-information » – qui ont pour valeur heuristique de permettre de différencier les messages reposant sur des faits vérifiés de ceux qui sont mensongers, ainsi que de déterminer lesquels sont créés, produits ou diffusés avec l'intention de nuire et ceux qui ne le sont pas²².

Il ressort de la littérature scientifique consacrée au phénomène que :

- Le terme de « mésinformation » s'emploie lorsque de fausses informations sont partagées, mais qu'aucune volonté intentionnelle de nuire ne soit présente ;
- L'expression « désinformation » s'utilise, à contrario, dès lors que de fausses informations sont sciemment partagées pour causer des dommages ;
- La notion de « mal-information », fait quant à elle référence à des informations authentiques qui sont partagées pour causer des dommages à autrui.

Cela étant précisé, il convient de souligner que la recherche démontre qu'il n'y a pas de recette miracle, mais une série d'actions à mener en parallèle afin d'en atténuer le plus possible les effets. Comme souligné dans une récente étude réalisée à la demande de la HAICA, « *la désinformation est un phénomène non seulement complexe, mais aussi en mutation permanente. Il est vain de penser que des réponses simples existent, encore plus vain de penser qu'il suffirait d'adopter telle ou telle politique publique pour y remédier, et encore plus vain de penser que les solutions d'aujourd'hui fonctionneront dans le monde de demain. La lutte contre la désinformation implique de repenser non seulement les*

²¹ Les débats ont été alimentés par les contributions de Latifa Akarbach (HACA – Maroc) et Babacar Diagne (CNRA – Sénégal), jointes au présent rapport.

²² Wardle C., Derakhshan H. (2017), *Les désordres de l'information, Vers un cadre interdisciplinaire pour la recherche et l'élaboration des politiques*, Rapport du Conseil de l'Europe, DGI(2017)09.

<https://rm.coe.int/rapport-les-desordres-de-l-information-/1680935bd4>

cadres juridiques et théoriques, mais aussi les pratiques qui gouvernent aussi bien la fourniture de services de communications électroniques, que la régulation des médias, les programmes de soutien aux médias, la protection de la vie privée et des données personnelles, l'organisation et la gestion des élections, l'éducation aux médias et plus largement à la citoyenneté, ... Elle implique aussi de prêter une grande attention à ce que toute réponse qui y est apportée ne mette pas à mal la liberté d'expression, et ceci doit être souligné encore plus pour ce qui concerne la Tunisie, où la liberté d'expression retrouvée est un des principaux acquis de la révolution de janvier 2011 »²³.

Un consensus s'est dégagé entre les régulateurs sur le fait que les mesures multiformes nécessaires doivent faire l'objet de collaborations et de synergies entre gouvernements, régulateurs, médias, plateformes numériques et société civile notamment, pour en accentuer la légitimité, l'appropriation et, in fine, l'efficacité.

La lutte contre les désordres informationnels doit donc nécessairement s'opérer dans le cadre le plus large. Les régulateurs sont l'un des acteurs publics parmi d'autres à être concernés et à se mobiliser pour la lutte contre ce phénomène déstabilisateur pour les sociétés. Aux acteurs publics que sont les régulateurs, il faut bien évidemment ajouter les acteurs privés que sont les entreprises de médias et les plateformes numériques, les organes d'autorégulation, les organisations représentatives de journalistes et plus largement toutes les ONG de la société civile proactives dans le domaine. La collaboration avec ces derniers est indispensable afin d'endiguer les effets néfastes nombreux des messages de désinformation.

Il ressort quatre défis majeurs auxquels sont confrontés notamment les régulateurs des médias, dans l'espace francophone comme ailleurs, en matière de lutte contre la désinformation :

- 1) C'est une évidence pour tous : la principale difficulté aujourd'hui pour les autorités publiques et les régulateurs consiste à prendre des mesures efficaces sans compromettre le principe supérieur de la liberté d'expression. La question centrale consiste à trouver comment lutter contre les désordres informationnels sans pour autant restreindre les droits à la liberté d'expression d'une part, et à la liberté et au pluralisme des médias d'autre part ?
- 2) Faut-il revoir le cadre juridique pour étendre la compétence des régulateurs aux plateformes numériques en général et aux réseaux sociaux en particulier ? Dans l'affirmative, celle-ci doit-elle inclure un pouvoir de contrôle et de sanction en cas de diffusion de contenus de désinformation, et dans quelles conditions ?
- 3) Face à l'essor de la désinformation qui a très souvent une dimension transnationale, comment harmoniser les dispositifs de lutte et les approches d'un pays à l'autre ? Quels mécanismes communs de coopération et quelle synergie de moyens faudrait-il mettre sur pieds entre régulateurs ?
- 4) Quels mécanismes promouvoir pour accélérer le financement de la recherche sur la désinformation, dans l'espace francophone en particulier, et comment faire en sorte que les résultats obtenus circulent davantage et qu'ils soient mieux connus afin de profiter à l'ensemble de la société ?

²³ Furnémont J-F. (2020), *Les politiques publiques et les initiatives de la société civile en matière de lutte contre la désinformation*, Bureau du PNUD en Tunisie.

Des discussions tenues, il ressort notamment que de la qualité des réponses qui seront apportées dépendra pour chaque pays sa capacité ou son niveau de résilience face à ces désordres. Par résilience à la désinformation, il faut entendre « *l'adaptabilité des États, des sociétés et des individus aux pressions intentionnelles de natures politiques, économiques et sociétales et aux mensonges diffusés dans divers formats de médias - y compris la télévision, la radio, la presse écrite et les médias en ligne, et les médias sociaux, pour influencer les décisions politiques et économiques, y compris les discours ciblant des groupes vulnérables particuliers* »²⁴. Plusieurs indicateurs peuvent servir à évaluer la résilience à la désinformation :

- le degré de polarisation existant dans une société donnée ;
- la qualité des réponses systémiques apportées au niveau national ;
- la vulnérabilité à la guerre numérique.

A quelques rares exceptions près, il a été constaté que les autorités de régulation des médias ne sont pas suffisamment armées, voire pas armées du tout pour certaines, pour faire respecter les dispositifs d'équité et d'impartialité de l'information dans un environnement en ligne. Le fait est que les régulateurs de médias n'ont le plus souvent pas dans leurs attributions la lutte contre la désinformation, ce qui peut leur poser un problème de légitimité vis-à-vis des acteurs. Ce n'est pas le cas de la France, qui est l'un des rares pays où le régulateur est compétent en matière de lutte contre la désinformation, et où la Loi de 2018 sur la manipulation de l'information²⁵ instaure un devoir de coopération des plateformes et l'obligation pour elles de mettre en place les mesures pour lutter contre les fausses informations et de les rendre publiques. La loi confie de la sorte de nouvelles compétences au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) qui devient le garant du devoir de coopération des plateformes. Doté d'un pouvoir de recommandation pour faciliter l'autorégulation des plateformes, il établit dans un rapport annuel spécifique le bilan des actions menées par les plateformes²⁶.

Les discussions ont mis en exergue des situations fort différentes d'un pays à l'autre. Car, quand bien même les régulateurs disposeraient d'une compétence en matière de lutte contre la désinformation, nombre d'entre eux, notamment dans les États du Sud, ne disposeraient pas toujours des moyens humains et logistiques nécessaires – laissant poindre le risque d'une régulation à deux, voire à trois vitesses dans l'espace francophone.

²⁴ Chyzhova O. (dir.) (2018), Disinformation Resilience in Central and Eastern Europe. http://prismua.org/wp-content/uploads/2018/06/DRI_CEE_2018.pdf

²⁵ Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037847559/>

²⁶ <https://www.csa.fr/Informer/Toutes-les-actualites/Actualites/Lutte-contre-la-manipulation-de-l-information-le-CSA-publie-le-bilan-des-mesures-mises-en-oeuvre-par-les-plateformes-en-ligne-en-2020>

5.2. Recommandations

Dès lors, quelles pistes concrètes les régulateurs peuvent-ils envisager afin de mieux contrer l'essor de la désinformation, tant au niveau national qu'international ?

- 1) Comme lors des précédentes sessions, la question de la mise à jour du cadre juridique demeure centrale. Question légitime s'il en est dans la mesure où la régulation des médias repose encore trop souvent sur un cadre juridique hérité d'un paysage audiovisuel dominé par des médias linéaires traditionnels, et souvent en retard sur les progrès technologiques et sur les usages des publics... Par ailleurs, et face à l'absence de transparence des plateformes numériques quant aux mesures prises en terme de lutte contre la désinformation et quant à l'efficacité de celles-ci, il apparaît nécessaire de revoir le cadre juridique afin de répondre aux nouvelles préoccupations d'intérêt public posées par le phénomène.

Cette révision devrait inclure tant les compétences des régulateurs des médias que celles des organismes de gestion des élections, tant il est vrai que les règles relatives à la couverture médiatique durant les campagnes électorales ne tiennent par exemple guère compte d'une grande partie de la dynamique de l'information qui prévaut désormais en ces périodes de compétition partisane. Dans le même esprit, la question de la protection des données personnelles des utilisateurs et singulièrement du ciblage électoral devrait être abordée, et à cet égard, le modèle proposé parmi les recommandations issues de la session pourrait constituer un point de départ d'une approche multisectorielle de la lutte contre la désinformation.

A minima, des règles de transparence devraient être adoptées afin que les plateformes soient contraintes, en période électorale particulièrement, de fournir à l'utilisateur une information loyale, claire et transparente en matière de publicité et d'usage des données personnelles notamment.

- 2) Afin de veiller tant à l'effectivité des politiques publiques adoptées qu'à leur respect des normes internationales en matière de liberté d'expression, il serait opportun d'identifier un groupe d'experts indépendants et au sein de régulateurs, de haut-niveau, disponibles et volontaires pour réaliser des audits des politiques publiques relatives à la lutte contre la désinformation, en vue de contribuer à leur renforcement.
- 3) Une réflexion devrait être menée sur la façon dont les régulateurs des médias pourraient aider à la mise au point d'outils permettant aux utilisateurs et aux journalistes de lutter contre la désinformation et de s'engager de façon positive en faveur des technologies de l'information dont chacun sait qu'elles évoluent rapidement et constamment.
- 4) Des mesures devraient être prises afin de soutenir les projets-pilote ou les initiatives visant à améliorer les politiques publiques relatives à la lutte contre la désinformation, par exemple à travers des expériences inter-institutionnelles (réunissant notamment régulateurs des médias, autorités de protection des données personnelles et organismes de gestion des élections) en amont des processus électoraux.

5) La nécessité de soutenir les médias de service public dans leurs initiatives de lutte contre la désinformation apparaît également fondamentale. Les médias de service public, comme cela a été démontré par la recherche, constituent l'un des piliers systémiques essentiels de la résilience face à la désinformation, en ce qu'ils représentent pour le public une source de confiance et d'informations vérifiées. Diverses études ont montré que les médias publics étaient en effet les médias dans lesquels l'audience a en moyenne le plus confiance, alors que les réseaux sociaux inspirent le moins confiance. Les régulateurs appellent dès lors à soutenir davantage matériellement et financièrement les médias publics, comme il est utile d'encourager en parallèle toutes les initiatives en matière de journalisme de qualité et d'impartialité. Ne serait-ce qu'au titre de leur autorité morale, les régulateurs peuvent apporter leur appui ou leur parrainage à toutes initiatives en ce sens, susceptibles de renforcer la liberté d'expression, le pluralisme, la démocratie et l'État de droit.

6) Un consensus existe aujourd'hui sur la nécessité de promouvoir l'éducation aux médias et à l'information pour lutter contre la désinformation et aider les utilisateurs à naviguer dans l'écosystème des médias numériques. Or il existe de très grandes disparités dans l'espace francophone à cet égard. Dans de nombreux pays membres de la Francophonie, les initiatives sont soit parcellaires soit simplement inexistantes. Quand bien même l'éducation aux médias et à l'information ne relèverait pas de leurs compétences stricto sensu, les régulateurs disposent néanmoins d'une expertise qui peut être mobilisée par d'autres acteurs publics ou de la société civile qui sont impliqués dans des programmes d'éducation aux médias et à l'information. Rien n'empêche non plus les régulateurs de se lancer dans des actions de plaidoyer, afin de convaincre les politiques de passer des discours aux actes en la matière.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire de partager les expériences et les expertises en matière d'éducation aux médias et à l'information, de comparer les missions des régulateurs et leurs moyens, et de réfléchir aux moyens d'intensifier l'EMI dans les missions et les activités des régulateurs ainsi que plus largement dans les politiques publiques.

7) Il existe un besoin de promouvoir largement et de financer à une grande échelle la recherche sur les mécanismes de fonctionnement de la désinformation, pour mieux la combattre et limiter ses conséquences néfastes sur les sociétés. Les régulateurs de médias peuvent y contribuer dans la mesure de leur moyens et de leurs compétences, en décernant par exemple une distinction pour les meilleurs travaux réalisés au niveau national.

8) Au préalable, il serait opportun de mettre sur pied un groupe d'experts associant régulateurs, chercheurs, experts indépendants et organisations de la société civile sur la/les définitions de la désinformation.

9) Afin que les régulateurs les moins bien dotés en moyens financiers, humains, logistiques et scientifiques ne décrochent pas dans la lutte contre la désinformation, qui est un phénomène global et qui comporte le plus souvent des dimensions transfrontalières, des mécanismes de solidarité et de collaboration devraient être encouragés dans l'espace francophone, avec le soutien de l'OIF et du REFRAM. En ce qui concerne spécifiquement la Tunisie, des activités à cet égard pourraient être prévues au sein de plusieurs axes de travail du PAMT2.