C/2024/4052

12.7.2024

Avis Comité économique et social européen

Protéger la démocratie contre la désinformation

(avis d'initiative)

(C/2024/4052)

Rapporteurs: **John COMER**
Carlos Manuel TRINDADE

Conseillers	Frank ALLEN (pour M. COMER) Paulo PENA (pour M. TRINDADE)
Décision de l'assemblée plénière	13.12.2023
Base juridique	Article 52, paragraphe 2, du règlement intérieur
Compétence	Section «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section	4.4.2024
Adoption en session plénière	24.4.2024
Session plénière n°	587
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	161/0/2

1. Conclusions et recommandations

1.1. Dans le présent avis, qui s'inscrit dans le prolongement de ses précédents avis portant sur le «Plan d'action contre la désinformation» [1] [2], le Comité économique et social européen (CESE) fait part de sa préoccupation quant à l'ampleur et à la large diffusion que sont susceptibles d'avoir les campagnes de désinformation dans l'ensemble de l'Union européenne avant les élections de 2024.

Le CESE:

1.2. invite les institutions européennes à réfléchir d'urgence aux facteurs qui continuent de permettre à la désinformation et à la mésinformation de mettre en péril la liberté d'expression publique et de susciter un débat polarisé où la haine prévaut sur les informations factuelles;

1.3. propose que la Commission européenne, le Conseil et tous les États membres s'engagent à mettre en place une stratégie multifactorielle qui consolide toutes les mesures antérieures de lutte contre la désinformation, en renforçant les réglementations visant à empêcher l'utilisation des plateformes numériques par de fausses identités organisées; à permettre aux citoyens de choisir la manière dont ils utilisent les médias sociaux et les plateformes numériques en échappant au monopole actuel des méthodes du «capitalisme de surveillance» [3]; et à prendre des mesures communes pour garantir la qualité et le pluralisme dont le journalisme a besoin pour constituer la première défense contre la désinformation;

1.4. estime, étant donné l'existence de tous les moyens technologiques nécessaires pour lutter contre la désinformation, qu'il convient de mettre en place une stratégie articulée couvrant l'ensemble des dangers qui nous guettent en ligne: la désinformation, les menaces hybrides et la cybersécurité. Cette stratégie articulée doit respecter pleinement nos valeurs démocratiques fondamentales, telles que la liberté d'expression, et les intérêts privés ne doivent pas empiéter sur l'intérêt public;

[1] JO C 228 du 5.7.2019, p. 89.
[2] JO C 152 du 6.4.2022, p. 72.
[3] Shoshana Zuboff, L'Âge du capitalisme de surveillance. Le combat pour un avenir humain face aux nouvelles frontières du pouvoir, édition en français: Zulma Essais, 2020.

1.5. demande à la Commission de garantir la disponibilité d'informations, indépendamment de la crise que connaît actuellement le modèle économique des médias. Toutes les études révèlent que l'Europe a un problème de pluralisme dans les médias ([4]). Une première étape nécessaire pour garantir que le pluralisme ne soit pas tributaire des règles strictes du marché consiste à déclarer le journalisme «bien public européen», comme le suggère l'Unesco ([5]). La liberté éditoriale des journalistes, ainsi que leur sécurité et leur accès aux sources d'information, revêtent une importance cruciale;

1.6. demande qu'il soit procédé, après une étude approfondie des politiques publiques en matière de financement des médias, à une action législative garantissant un système de médias de service public indépendant et doté d'un financement adéquat. Les droits des médias indépendants doivent également être protégés afin de garantir le pluralisme;

1.7. recommande à la Commission, à cet égard, d'examiner la viabilité d'une chaîne d'information publique européenne, disponible sur différentes plateformes et dans toutes les langues nationales, avec un engagement rédactionnel indépendant qui permette aux citoyens européens d'accéder aux informations dont ils ont besoin pour faire des choix éclairés;

1.8. demande à la Commission d'élaborer un plan garantissant la qualité de l'information locale et régionale;

1.9. encourage l'adoption d'instruments pour favoriser la coopération entre les médias d'information nationaux, régionaux et locaux en Europe;

1.10. demande à la Commission d'évaluer les effets de la réglementation en vigueur sur les médias sociaux et les plateformes numériques en ce qui concerne la désinformation et de prendre les mesures législatives qui s'imposent pour la rendre efficace;

1.11. juge essentiel de revoir la réglementation actuelle en matière de publicité ciblée, tout en demandant une protection accrue des personnes s'agissant de la collecte de leurs données. La collecte de données à caractère personnel par les médias sociaux et les plateformes numériques, qui s'effectue souvent sans le consentement éclairé de leurs utilisateurs, doit être abordée lors des futures révisions de la législation sur la protection des données;

1.12. demande à la Commission et au Parlement d'inviter les entreprises numériques à publier la liste de tous les types de données relatives aux utilisateurs qu'elles recueillent sur les médias sociaux/plateformes sociales. Au cas où les entreprises ne fourniraient pas volontairement cette liste, l'Union devrait légiférer pour protéger les citoyens;

1.13. propose que la législation de l'Union comporte un chapitre sur la liberté de choix en ce qui concerne la conception des algorithmes. Les citoyens devraient être en mesure d'accepter ou de rejeter les caractéristiques de l'algorithme. Afin de trouver un équilibre entre les droits de propriété intellectuelle des entreprises et les droits fondamentaux des citoyens, tous les médias sociaux/plateformes sociales devraient permettre à leurs utilisateurs de disposer de diverses options algorithmiques. Les institutions d'intérêt social devraient être autorisées à soumettre d'autres conceptions d'algorithmes à ces réseaux/plateformes qui pourraient proposer un modèle différent d'organisation des flux d'informations, de publicité et de collecte de données;

1.14. propose que la Commission réglemente le problème persistant des identités manipulées sur les plateformes numériques. L'identification des bots d'origine étrangère ainsi que de ceux qui se font passer pour des personnes humaines devrait constituer une obligation légale;

([4]) https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor-2023/.

([5]) «Les biens publics sont généralement définis comme des services ou des produits disponibles pour tous les membres de la société sans exclusion. Il s'agit notamment des soins de santé et de l'éducation (et des institutions qui les soutiennent), des routes, de l'éclairage public et des parcs. Tous les citoyens ont accès aux biens publics ou en bénéficient. Dans la plupart des cas, les biens publics sont coûteux à produire et offrent un faible rendement financier. Bien que la fourniture de biens publics accessibles ne soit généralement pas rentable sur le plan financier, la société dans son ensemble reconnaît et apprécie leurs avantages intrinsèques.» https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381449.locale=fr.

1.15. recommande que la Commission propose un ensemble de conditions d'accès aux médias sociaux et aux plateformes numériques qui restreignent l'utilisation des fausses identités, sans compromettre les droits à l'anonymat et à la protection des lanceurs d'alerte garantis par la législation européenne actuelle, dans le cadre d'un effort global visant à mettre en place des outils en matière d'éducation aux médias, de culture et de démocratie, non seulement à tous les niveaux d'enseignement, mais aussi à l'intention de tous les groupes d'âge et de toutes les minorités. En Finlande, les outils de promotion de l'esprit critique font partie intégrante du système éducatif du niveau maternel au niveau supérieur et universitaire, ce qui permet de préparer les jeunes à lutter contre toutes les sources de désinformation. Un tel système devrait s'appliquer dans l'ensemble de l'Union;

1.16. demande qu'une étude soit réalisée afin d'analyser, par la collecte de données pertinentes, le niveau actuel de monétisation de la désinformation dans les médias sociaux et les plateformes numériques. La législation de l'Union ne saurait permettre que la manipulation et les discours haineux puissent être convertis en profits;

1.17. rappelle à la Commission et au Conseil que la désinformation est également une conséquence de la négligence politique. Depuis des décennies, nous assistons à une augmentation constante des inégalités en matière de revenus et de richesses et entre les territoires, ce qui a conduit à une dégradation de la société et à l'émergence de communautés distinctes dont les convictions sont renforcées par l'entre-soi et le recours à des réseaux numériques spécifiques. Les personnes vulnérables, que l'on peut considérer comme les «perdants» de ces évolutions, sont des proies aisées pour certains types de désinformation. Le CESE recommande le renforcement de toutes les politiques de l'Union pour faire face à ce problème;

1.18. met en garde les autorités européennes quant à la nécessité urgente d'évaluer les risques d'addiction que les médias sociaux et les plateformes numériques créent dans les groupes vulnérables de nos sociétés et de réglementer l'utilisation commerciale de l'intelligence artificielle et des algorithmes afin de ne pas accroître ce risque.

2. **Introduction**

2.1. La désinformation peut être définie comme le fait de créer et de diffuser délibérément des informations fausses, inexactes ou trompeuses pour duper les personnes et influencer l'opinion publique. La mésinformation peut être définie comme le fait de propager sans intention malveillante des informations fausses ou inexactes, y compris des rumeurs ou des commérages.

2.2. La désinformation en ligne constitue une menace considérable pour les démocraties. En effet, elle érode la confiance dans les institutions et les médias et nuit aux démocraties. La désinformation en ligne amène certaines personnes à croire en d'étonnantes théories du complot.

Questions émergentes

2.3. L'essor de l'intelligence artificielle a entraîné le développement de nouvelles formes de désinformation et de mésinformation consistant à produire artificiellement, à manipuler et à modifier des données et des contenus multimédia par des moyens automatisés, en particulier des algorithmes d'intelligence artificielle, le but étant d'induire les personnes en erreur ou de modifier le sens initial d'un contenu.

2.4. Les hypertrucages (*deep fakes*) consistent à utiliser des techniques puissantes issues de l'apprentissage automatique et de l'intelligence artificielle pour manipuler et générer des contenus visuels et audio; ils ont la capacité de tromper délibérément des millions de personnes par la propagation de fausses informations, de canulars (*hoaxes*) ou de fraudes financières.

2.5. Les discours de désinformation entrent parfois dans la catégorie des «fausses informations» (*fake news*) utilisées à des fins de propagande et conçues intentionnellement pour induire en erreur et affaiblir les normes démocratiques.

2.6. La désinformation est souvent utilisée pour discréditer les points de vue opposés: elle consiste alors à émettre délibérément de fausses déclarations et à promouvoir de fausses théories du complot.

2.7. La manière la plus manifeste par laquelle la désinformation oriente et mine le débat démocratique consiste à convaincre les citoyens de croire à des choses qui ne sont pas vraies.

2.8. La désinformation et la mésinformation ne sont pas des phénomènes nouveaux. Ce sont les médias sociaux qui ont révolutionné leur propagation.

2.9. La désinformation est utilisée pour compromettre l'intégrité et la compétence des sociétés démocratiques, des gouvernements et des personnalités publiques.

Incidence politique

2.10. La désinformation est l'un des outils essentiels des défenseurs des régimes autocratiques dans le cadre de la bataille politique qui se livre actuellement entre ces derniers et les défenseurs de la démocratie et de la liberté. Dans l'histoire des guerres, la production de ce que l'on appelle des «contre-informations» a toujours été utilisée par l'un des belligérants pour faire naître des dissensions, des faiblesses ou des doutes au sein de la population constituant la base de soutien de son opposant.

2.11. Le processus massif de désinformation que subissent actuellement les régimes démocratiques, dans lequel les technologies de communication les plus avancées sont utilisées, s'inscrit dans la même logique et poursuit le même objectif, à savoir gagner la bataille entre les défenseurs de la démocratie et ceux de l'autocratie.

2.12. À l'heure actuelle, ce processus d'offensive contre la démocratie est mené par les forces d'extrême droite et d'autres formes d'extrémisme. Le danger d'aujourd'hui, pour les démocraties, est représenté par ceux qui ne respectent pas les démocraties libérales, les relations internationales régies par la charte des Nations unies, les droits de l'homme, l'intégration européenne, l'État-providence et les conventions de l'Organisation internationale du travail. Ainsi, ces acteurs politiques, parfois avec le soutien d'États autocratiques, sont intervenus dans les suffrages démocratiques, ce qui a eu des conséquences négatives.

2.13. La lutte contre la désinformation est donc l'un des principaux fronts de la bataille qui se joue actuellement entre les défenseurs de la liberté et de la démocratie et les forces politiques autocratiques. Dans ce contexte, si l'on veut que la démocratie remporte cette bataille fondamentale, il est nécessaire de déployer des mesures décisives et des ressources très importantes.

Lutte contre la désinformation

2.14. Pour pouvoir lutter contre cette menace que constitue la désinformation, les États démocratiques doivent soutenir fermement les stratégies d'éducation aux médias capables de donner aux citoyens, en particulier les jeunes et les personnes âgées, les moyens de faire la distinction entre les informations produites selon une méthode de scepticisme empirique et les théories du complot sapant la confiance du public.

2.15. Les démocraties du monde entier sont confrontées aujourd'hui à un déluge d'opérations de désinformation et d'ingérence étrangère, qui sont susceptibles de déstabiliser les institutions démocratiques et d'exacerber les divisions de la société, sapant ainsi la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques.

2.16. Il existe des acteurs malveillants qui créent une fausse identité sur les réseaux sociaux pour cibler des groupes particuliers (par exemple, des groupes raciaux spécifiques ou des personnes ayant une orientation sexuelle particulière) afin de créer des divisions sociales et des conflits.

2.17. Les trolls recourent souvent aux agressions verbales et aux discours haineux, en utilisant un langage raciste ou misogyne pour provoquer délibérément des turbulences et une polarisation dans le processus démocratique.

2.18. Dans une enquête Eurobaromètre de 2018, 83 % des personnes interrogées ont déclaré que les fausses informations représentaient selon elles un danger pour la démocratie et se sont dites particulièrement préoccupées par la désinformation intentionnelle visant à influencer les élections et les politiques d'immigration.

2.19. La désinformation concernant l'ensemble des minorités pose un sérieux problème dans de nombreux États membres.

2.20. Une grande partie de la désinformation vise des personnes et des groupes précis en vue de renforcer leurs convictions idéologiques. Le suivi généralisé de l'historique des recherches des individus sur l'internet permet aux pourvoyeurs de fausses informations de cerner les préférences et les convictions des personnes.

2.21. Il arrive que les gouvernements soient eux-mêmes à l'origine de campagnes de désinformation. Le gouvernement russe a mené une campagne de désinformation dans sa guerre contre l'Ukraine. Les théories du complot diffusées autour de la pandémie de COVID-19 et la manipulation de l'information lors du référendum sur le Brexit sont deux exemples montrant les conséquences de la désinformation et des discours mensongers conduisant à une érosion généralisée de la confiance dans les institutions démocratiques.

2.22. Aux États-Unis, la désinformation entretenue par Donald Trump pour le scrutin électoral de 2020, lorsqu'il a affirmé que l'élection lui avait été volée, a provoqué un dysfonctionnement grave du système politique.

2.23. Les plateformes de médias sociaux elles-mêmes, ainsi que les différents organismes de réglementation, n'ont pas réussi à contrôler la désinformation et la mésinformation en ligne. Le CESE propose que la Commission étudie des solutions pour résoudre ce problème, notamment au moyen de mesures législatives.

3. **Observations générales**

3.1. La démocratie dans l'Union est confrontée à des défis majeurs, allant de la montée de l'extrémisme et de l'ingérence électorale à des menaces hybrides.

3.2. L'Observatoire européen des médias numériques (EDMO), qui devrait être renforcé, sert de plateforme pour les vérificateurs de faits, les universitaires et les autres parties prenantes concernées, et est indépendant des autorités publiques, y compris la Commission. Sa finalité est d'améliorer la détection de la désinformation en ligne et de donner aux citoyens les moyens de réagir à celle-ci.

3.3. En 2020, l'UE a lancé le plan d'action pour la démocratie européenne, suivi en 2023 par un train de mesures sur la défense de la démocratie.

3.4. L'objectif principal de ces propositions est de renforcer les capacités des États membres à faire face aux risques liés aux élections, à la désinformation et aux cybermenaces.

3.5. La législation sur les services numériques s'applique aux très grandes plateformes sociales depuis août 2023, et elle s'appliquera à toutes les plateformes à compter de février 2024. Cette législation protège les consommateurs et leurs droits fondamentaux en ligne en établissant des règles claires et proportionnées. Elle vise à atténuer les risques systémiques tels que la manipulation des données ou la désinformation.

3.6. La législation européenne sur la liberté des médias constitue également une tentative positive de la Commission de réglementer le pluralisme des médias et la liberté de l'information à un moment où la crise du modèle commercial des médias menace le journalisme et sa méthode de vérification des faits. La défense de la liberté éditoriale des journalistes, la sauvegarde de leur droit d'accès aux sources d'information, la protection de leur intégrité et la garantie de leur sécurité sont des aspects essentiels de la défense de la liberté d'information que l'Union européenne doit garantir en toutes circonstances.

3.7. Le journalisme libre et indépendant devrait être déclaré bien public européen, compte tenu de son importance en tant que catalyseur d'un débat public libre et de choix individuels éclairés.

3.8. Le CESE estime que si toutes ces propositions constituent des avancées positives dans la tentative de lutter contre la désinformation, l'on peut cependant douter qu'elles aillent suffisamment loin pour résoudre le problème.

4. **Observations particulières**

4.1. *Concernant un média de service public*

4.1.1. L'Union ne dispose toujours pas d'une «opinion publique» à son échelle, qui encadrerait le débat commun portant sur les politiques qui touchent tous les États membres. À défaut d'une telle opinion publique commune, le projet européen est vulnérable aux biais nationalistes. La mise en place d'un débat public fort, commun et transparent, qui évite les stéréotypes, devrait être l'un de nos objectifs pour l'avenir. Il pourrait être envisagé, à titre de première étape, de soutenir des canaux d'information paneuropéens et multilingues.

4.1.2. Les médias de service public jouent un rôle essentiel. Ils doivent être financés par des fonds publics et être indépendants du gouvernement en place, ce qui peut poser problème dans le cas des régimes autoritaires. Il est également nécessaire de disposer de médias indépendants afin de garantir un équilibre dans les commentaires portés sur la vie publique et les questions politiques. Les médias traditionnels ont également un rôle à jouer.

4.2. *Concernant la participation des citoyens et de la société civile à la lutte contre la désinformation*

4.2.1. La mésinformation et la désinformation ciblent particulièrement les personnes qui se sentent étrangères à la société. Nous devons construire une société plus juste et plus équilibrée, dans laquelle les citoyens ont le sentiment de faire partie d'une véritable communauté, et y réduire la fracture sociale et économique.

4.2.2. Le CESE partage le point de vue de la Commission selon lequel une riposte globale ne pourra être opposée à la désinformation que si les organisations de la société civile, y compris le CESE, contribuent activement à la combattre.

4.2.3. Eu égard aux effets extrêmement négatifs, voire dévastateurs, de la désinformation sur la société civile européenne, le CESE entend s'engager de manière continue dans les travaux consacrés à la lutte contre cette influence. Il invitera tous les conseils économiques et sociaux des États membres à participer eux aussi activement, dans leur pays respectif, à cette intervention en faveur de la démocratie et de la lutte contre la désinformation.

4.3. *Concernant les plateformes et les algorithmes*

4.3.1. Les plateformes de médias sociaux ne prennent pas de mesures suffisantes pour éliminer la désinformation. Un certain nombre de domaines réglementaires doivent être pris en considération.

4.3.2. Les entreprises de médias sociaux doivent être tenues de publier des informations précises concernant leurs parraineurs d'annonces publicitaires. La publicité ciblée devrait elle aussi être réglementée davantage.

4.3.3. Les médias sociaux et les plateformes sociales devraient obtenir le consentement éclairé de leurs utilisateurs en ce qui concerne la collecte des données. La collecte de données à caractère personnel par les médias sociaux et les plateformes numériques, lorsqu'elle s'effectue sans le consentement éclairé de leurs utilisateurs, devrait être considérée comme un problème juridique par les autorités. Une liste de tous les types de données relatives aux utilisateurs recueillies par les médias sociaux/plateformes sociales devrait être rendue publique par les entreprises numériques.

4.3.4. Les citoyens devraient également être en mesure d'accepter ou de rejeter les caractéristiques de l'algorithme. Afin de trouver un équilibre entre les droits de propriété intellectuelle des entreprises et les droits fondamentaux des citoyens, toutes les plateformes devraient permettre à leurs utilisateurs de disposer de diverses options algorithmiques. Les institutions d'intérêt social devraient être autorisées à soumettre d'autres conceptions d'algorithmes à ces plateformes qui pourraient proposer un modèle différent d'organisation des flux d'informations et de collecte de données.

4.3.5. L'identification des bots d'origine étrangère ainsi que de ceux qui se font passer pour des personnes humaines devrait constituer une obligation légale. Il est essentiel de supprimer les comptes non authentiques et ceux d'utilisateurs agissant sous une fausse identité.

4.3.6. Les comptes en ligne anonymes ne devraient pas être autorisés, sauf dans les cas où l'anonymat garantit le respect de droits fondamentaux tels que la vie privée et la protection des données à caractère personnel, à la suite de l'interprétation de la législation européenne par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne.

4.3.7. Les utilisateurs de plateformes numériques ne devraient être autorisés à utiliser des profils anonymes que dans les cas prévus par la législation actuelle, telle que la directive sur les lanceurs d'alerte.

4.3.8. À des fins de transparence, il convient d'envisager un système d'authentification en ligne permettant d'accéder à tout ou partie de l'internet. Seuls les êtres humains identifiés devraient avoir accès aux comptes de médias sociaux.

4.3.9. Chaque plateforme devrait prévoir des règles de connexion sûres et transparentes afin qu'une personne/organisation/institution ne puisse avoir qu'un seul profil.

4.4. *Concernant les menaces hybrides*

4.4.1. Les menaces hybrides sont de plus en plus sophistiquées et difficiles à détecter, car elles utilisent différents types d'outils et d'actions organisationnelles.

4.4.2. Selon la cellule de fusion de l'UE contre les menaces hybrides, qui a été créée en 2016 au sein du SEAE, celles émanant de la Russie constituent les plus graves car elles sont systématiques et dotées de ressources importantes, et se manifestent à une échelle différente de celles d'autres pays.

4.4.3. La boussole stratégique, adoptée par l'UE en mars 2022, définit un plan d'action visant à renforcer la politique de sécurité et de défense de l'Union d'ici à 2030. L'un de ses aspects est l'élaboration d'une boîte à outils pour lutter contre les menaces liées aux activités de manipulation de l'information et d'ingérence menées depuis l'étranger.

4.5. *Concernant l'efficacité de la lutte contre la désinformation*

4.5.1. La lutte contre la désinformation est essentielle pour les démocraties, l'état de droit et la liberté de vote.

4.5.2. Il existe toutefois des différences entre l'intérêt public et les intérêts privés en jeu. Tous sont indispensables à cette lutte, mais les intérêts privés ne doivent pas empiéter sur l'intérêt public.

4.5.3. Tous les moyens technologiques de lutte contre la désinformation sont déjà disponibles au sein des entreprises qui fournissent des services en ligne et des médias sociaux.

4.5.4. Le CESE propose que la Commission et les États membres définissent une stratégie cohérente, préservant la liberté d'expression et l'état de droit, qui organise les ressources et les approches efficaces en ce qui concerne les différentes dimensions du problème.

4.5.5. Les protocoles, les protections et les moyens à mettre en œuvre sont différents selon qu'il s'agisse de désinformation, de menaces hybrides ou de cybersécurité. Toutefois, l'Union a besoin d'une stratégie articulée autour de tous ces éléments pour obtenir un résultat efficace.

4.5.6. En Finlande, les outils de promotion de l'esprit critique font partie intégrante du système éducatif du niveau maternel au niveau supérieur et universitaire, ce qui permet de préparer les jeunes à lutter contre la désinformation, quelle que soit sa source. Un tel système devrait s'appliquer dans l'ensemble de l'Union.

Bruxelles, le 24 avril 2024.

Le président
du Comité économique et social européen
Oliver RÖPKE