

Les mesures de gouvernance publique face à la désinformation

Comment les principes de gouvernement ouvert peuvent
éclairer les choix stratégiques

Résumé

Le présent document propose une approche globale au problème de la désinformation et examine à cette fin diverses mesures de gouvernance publique reposant sur les principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et d'association des parties prenantes qui fondent le gouvernement ouvert. L'auteur présente une analyse des évolutions profondes qui influent sur l'écosystème des médias et de l'information, en tout premier lieu l'essor des plateformes numériques. Se fondant sur les conséquences qu'entraîne cette mutation, il met l'accent sur quatre domaines d'intervention des pouvoirs publics : la communication publique au service d'un dialogue de meilleure qualité entre l'État et les citoyens ; les mesures directes visant à repérer et à combattre la désinformation ; les mesures juridiques et réglementaires ; et les politiques en matière de médias et de participation citoyenne à l'appui d'une amélioration des écosystèmes de l'information. Il présente en conclusion les dispositions que l'OCDE peut prendre pour constituer une base de données et appuyer l'action publique dans ce domaine.

Les documents de travail de l'OCDE ne doivent pas être présentés comme exprimant les vues officielles de l'OCDE ou de ses pays membres. Les opinions exprimées et les arguments sont ceux des auteurs. Les documents de travail exposent des résultats préliminaires ou des travaux de recherche en cours menés par l'auteur/les auteurs et sont publiés pour stimuler le débat sur un large éventail de questions sur lesquelles l'OCDE travaille.

Les commentaires sur les documents de travail sont les bienvenus et peuvent être adressés à la Direction de la gouvernance publique, OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Remerciements

Ce rapport a été préparé par la Direction de la gouvernance publique de l'OCDE (GOV), dirigée par M. Marcos Bonturi. Il a été rédigé sous la direction stratégique de M. Alessandro Bellantoni, Chef par intérim de la Division pour un gouvernement ouvert et innovatif de GOV et Chef de l'Unité du gouvernement ouvert. La coordination a été assurée par M. Craig Matasick, qui a rédigé la plupart des chapitres et a bénéficié du concours de M^{mes} Karine Badr, responsable de la section Communication publique de l'Unité du gouvernement ouvert, et Carlotta Alfonsi. M^{me} Liv Gaunt a apporté une assistance rédactionnelle. Les graphiques ont été conçus par M^{mes} Amelia Godber et Roxana Glavanov. L'auteur tient à remercier MM. Mark Nelson, Stéphane Jacobzone, David Winickoff, et ses collègues de la Division de l'OCDE pour un gouvernement ouvert et innovatif pour leurs commentaires utiles, leur relecture et leur aide éditoriale, et M^{me} Gabriela Jacomella pour la qualité de ses recherches et de son soutien rédactionnel.

Table des matières

Résumé	2
Remerciements	3
Introduction	6
Principaux messages	9
1 Contexte : l'évolution des écosystèmes des médias et de l'information	10
La situation des médias	10
Désinformation	13
2 Solutions pour les pouvoirs publics	17
Cadre d'élaboration des interventions publiques	20
Le rôle de la communication publique	21
Mesures gouvernementales visant à lutter contre la désinformation	27
Réponses réglementaires	29
Mesures envisageables en matière de médias et de participation citoyenne	34
3 Quelles sont les prochaines étapes ?	42
Priorité n°1 : axer les efforts sur le lien entre les actions de communication publique et les réformes en faveur d'un gouvernement ouvert	42
Priorité n°2 : poursuivre l'examen des enjeux, des perspectives et des diverses options stratégiques	43
Questions clés	43
De quelle façon les acteurs d'un gouvernement ouvert appréhendent-ils le rôle de l'OCDE ?	43
References	45
Graphiques	
Graphique 1.1. Mésinformation, désinformation et information malveillante	14
Graphique 2.1. Objectifs liés aux stratégies de gouvernement ouvert des pays	18
Graphique 2.2. Engagements pris en matière de lutte contre la désinformation dans l'ensemble des plans d'action nationaux au titre du GPO	19
Graphique 2.3. Options stratégiques en réponse au contexte mondial de l'information	21
Graphique 2.4. Principaux objectifs de la stratégie de communication des centres de gouvernement	23
Graphique 2.5. Mesures réglementaires pertinentes	30

Encadrés

Encadré 2.1. Favoriser l'ouverture grâce à l'élaboration et à l'application de dispositions visant à diffuser des informations sur les activités des pouvoirs publics et la participation citoyenne dans le Plan d'action national au titre du PGO 2016-18.	20
Encadré 2.2. La communication publique et les possibilités qu'elle offre d'améliorer l'élaboration des politiques et la prestation de services	22
Encadré 2.3. Le plan de communication annuel du gouvernement britannique	24
Encadré 2.4. Italie : un livre numérique sur l'utilisation des médias sociaux à l'intention des responsables publics	26
Encadré 2.5. Code de bonnes pratiques contre la désinformation	32
Encadré 2.6. Utilisation par les journalistes de la divulgation préalable des informations : le cas des subventions agricoles de l'UE	36
Encadré 2.7. Exemples de mesures visant à soutenir les médias	39

Introduction

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) en rapide mutation, telles que les plateformes de médias sociaux, offrent aux pouvoirs publics des possibilités de communiquer et d'échanger avec les citoyens. En parallèle, les évolutions que connaît l'écosystème des médias et de l'information¹ ont modifié les modes de consommation, de transmission et de partage de l'information, ce qui affecte aussi ceux en qui et ce en quoi les citoyens font confiance. En faisant évoluer les modes de diffusion de « un vers plusieurs » au profit d'une approche « plusieurs vers plusieurs », les nouvelles technologies ont facilité les échanges et les interactions et multiplié les possibilités de s'impliquer (Jensen and Helles, 2017 et Pfister, 2011).

Cependant, ces progrès ont aussi favorisé la propagation d'un phénomène désormais connu sous le nom de désinformation². Si cette pratique n'est pas nouvelle, les avancées technologiques et les plateformes de médias sociaux en ont facilité la démultiplication ; elles ont aussi renforcé et modifié des modes de création et de perpétuation des contenus susceptibles d'intensifier la polarisation politique. L'intelligence artificielle (IA) et l'analytique de mégadonnées ont facilité la collecte massive d'informations sur les utilisateurs et le microciblage de ces derniers au moyen de contenus les visant spécifiquement. Ces innovations ont bouleversé la donne lors des récentes campagnes de désinformation.

Depuis deux ans, le Baromètre Edelman Trust fait ressortir que les fausses informations sont un sujet d'inquiétude pour près de sept personnes sur dix (Edelman Trust Barometer, 2018 ; Edelman Trust Barometer, 2019). Ainsi, aux États-Unis, 63 % des Américains voient dans la désinformation « un problème majeur de la société, à égalité avec la violence liée aux armes à feu (63 %) et le terrorisme (66 %) » (Institute for Public Relations, 2019). À la longue, ces phénomènes portent atteinte aux systèmes démocratiques, érodent la confiance dans les institutions et véhiculent des idées fausses sur les grandes questions politiques. La désinformation peut en outre avoir des effets fatals plus tangibles hors ligne, comme le montrent la diffusion de contenus anti-vaccins et de tests et traitements dont l'efficacité n'est pas avérée pour lutter contre le nouveau coronavirus.

Cette évolution des technologies et de la communication sont intervenues alors même que les menaces pesant sur l'espace civique et les principes démocratiques s'accroissaient au niveau mondial. En 2019, la note moyenne attribuée à la démocratie dans le monde par l'*Economist Intelligence Unit* est tombée à son plus bas niveau depuis que la création de cet indicateur de la démocratie en 2006. Ce recul tient à la dégradation observée des processus électoraux et du pluralisme, du fonctionnement des pouvoirs publics, de la culture politique, des libertés civiques (telles que la liberté d'expression) et de la liberté des médias. Il est particulièrement notable qu'au cours de la décennie écoulée, aucuns résultats de l'indicateur n'ont

¹ À savoir la combinaison des cadres de gouvernance de la communication et des médias (institutionnels, juridiques, politiques et réglementaires) et des principaux intervenants (pouvoirs publics, entreprises de médias classiques et médias sociaux, et citoyens-journalistes).

² Les « informations fausses, inexactes ou trompeuses qui sont fabriquées, présentées et diffusées dans un but lucratif ou de manière à causer intentionnellement un préjudice public » (Commission européenne, 2018a).

autant reculé que ceux concernant la liberté d'expression et la liberté des médias (Economist Intelligence Unit, 2020).

Fait important, les principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et d'association des parties prenantes qui fondent le gouvernement ouvert peuvent protéger et élargir l'espace de participation, d'échange d'informations et de dialogue entre l'État et les citoyens. Soucieux de parer à la dégradation de la confiance envers les institutions et le désengagement de la vie publique, les pays membres et non-membres de l'OCDE ont, ces dix dernières années, pris des mesures qui ont fait d'eux des sociétés plus réactives, transparentes et inclusives. La Recommandation de 2017 de l'OCDE sur le gouvernement ouvert³, premier instrument juridique international consacré à ce thème, a synthétisé les enseignements tirés de ce processus. Elle a incité les pays à ne plus déterminer d'autorité et par hypothèse les besoins des citoyens et des entreprises et encouragé leur participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. Les pouvoirs publics peuvent faire appel à ces mêmes principes dans le cadre des actions engagées pour atténuer les inconvénients de l'évolution des écosystèmes médiatiques et de l'essor de la désinformation. En favorisant la mise en place de sociétés plus ouvertes et résilientes, ces principes permettent de veiller à ce que ces nouvelles technologies favorisent le savoir et le progrès plutôt que la méfiance et la polarisation.

Se fondant sur les travaux antérieurs et actuels de l'OCDE, le présent rapport donne un aperçu des politiques que les pays peuvent mettre en œuvre pour faire face à la mutation de l'environnement mondial. Il a pour objectif de définir en quoi les principes de gouvernement ouvert peuvent d'une part éclairer les politiques qui renforcent la gouvernance démocratique et la confiance dans l'ensemble des institutions publiques et d'autre part remédier aux problèmes que posent la désinformation et l'évolution des écosystèmes médiatiques. Les solutions à la disposition des pouvoirs publics examinées ici visent à favoriser une compréhension plus globale des conséquences de la transformation des écosystèmes des médias et de l'information sur la gouvernance et des moyens d'y faire face. La mise en lumière des principaux enjeux et possibilités et leur diffusion permettra aussi de poser les fondements nécessaires à de nouveaux travaux de recherche et de collecte de données, et d'aider les pays à s'adapter aux réalités en rapide mutation du monde des médias et de la communication. Dans la mesure où elle constitue une sorte de bien public, la confiance des citoyens est un élément central des travaux de l'OCDE dans de nombreux domaines de l'action publique. En conclusion, le présent rapport donne donc un aperçu des travaux de collecte de données et de normalisation que l'Organisation peut mener concernant les écosystèmes des médias et de l'information et leurs liens avec la gouvernance et la confiance.

L'auteur du rapport brosse d'abord un tableau des évolutions qu'ont connues ces écosystèmes, et nous donne une compréhension théorique des menaces que pose la désinformation, qui risque d'effriter la confiance entre les institutions et les parties prenantes. À partir de là, il classe ensuite en plusieurs catégories les diverses mesures adoptées par les pays membres et partenaires de l'OCDE en matière de gouvernance, depuis les interventions directes et ciblées qui contribuent à améliorer l'information au sein de ces écosystèmes à des approches plus générales et systémiques qui s'efforcent de remédier aux problèmes en améliorant les écosystèmes eux-mêmes, à savoir :

- la contribution de la communication publique à une plus grande transparence et une plus ample participation par la diffusion d'informations à jour et exactes et le dialogue avec les citoyens ;
- les dispositions prises par les pouvoirs publics pour détecter et contrer la désinformation –dénoncer les propos mensongers et potentiellement nuisibles, ou mettre terme à leur propagation, par exemple ;

³ L'OCDE définit la notion de gouvernement ouvert comme « une culture de gouvernance qui promeut les principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de participation des parties prenantes, au service de la démocratie et de la croissance inclusive ».

- les ripostes réglementaires et juridiques visant notamment à défendre la liberté d'expression, à procurer aux autorités de tutelle des modes innovants de définition des mesures et de coopération, et à réglementer la transparence et le contenu des plateformes ;
- les dispositifs qui améliorent plus généralement l'écosystème des médias et de l'information par des mesures visant à favoriser l'accès à l'information, renforcer la culture numérique et civique, financer et définir les travaux de recherche à mener, utiliser les projets de démocratie délibérative et les plateformes multipartites, et soutenir le marché des médias en général.

Principaux messages

- Les gouvernements auraient intérêt à envisager une ligne de conduite plus globale pour faire face au problème de la désinformation, et à conjuguer interventions directes et indirectes en matière de gouvernance pour garantir l'accès à des informations véridiques et fiables et endiguer la propagation de contenus dangereux.
- Les principes de gouvernement ouvert peuvent guider les pouvoirs publics lors de l'élaboration de politiques visant à consolider les écosystèmes des médias et de l'information qui permettraient à la fois de lutter contre la désinformation et de préserver le rôle de piliers des sociétés démocratiques que constituent ces écosystèmes.
- L'examen de politiques mises en œuvre dans les pays membres et partenaires de l'OCDE montre que les pouvoirs publics élargissent l'éventail de mesures visant à combattre la désinformation. L'OCDE, ainsi que ses pays membres et partenaires, pourraient participer à la constitution d'une base de données mondiale sur ce problème en constante évolution et sur l'efficacité relative des mesures proposées et adoptées dans le monde pour y faire face. L'Organisation pourrait se fonder sur ces données pour conseiller les pays lors de la définition des politiques publiques et contribuer à la définition de normes internationales de gouvernance applicables à l'écosystème des médias et de l'information.
- La communication publique peut favoriser la lutte contre la propagation de la désinformation et le renforcement de l'écosystème des médias et de l'information. À cette fin, les pouvoirs publics pourraient envisager de resserrer le lien entre communication et réformes en faveur d'un gouvernement ouvert. Ils auraient ainsi intérêt à réfléchir en priorité aux moyens de renoncer aux méthodes essentiellement axées sur la diffusion d'informations officielles pour adopter des méthodes plus stratégiques visant à renforcer la transparence et la participation, à favoriser une meilleure formulation des politiques, et à améliorer la conception et la prestation des services.

1 Contexte : l'évolution des écosystèmes des médias et de l'information

La situation des médias

Des écosystèmes des médias et de l'information, au sein desquels s'articulent les cadres de gouvernance de la communication et des médias et leurs principaux acteurs, remplissent une fonction essentielle en ce qu'ils garantissent une gouvernance inclusive, transparente et responsable. Ils sont une composante fondamentale du bon fonctionnement des régimes démocratiques. Les liens complexes entre ceux qui produisent et consomment l'information et y réagissent, et leurs attentes communes quant aux normes et valeurs gouvernant ces interactions, en font un bien public qui revêt une importance cruciale pour la démocratie.

À l'inverse, les restrictions qui empêchent les journalistes et les citoyens d'obtenir des informations et de demander aux gouvernements des comptes sur leur action limitent les possibilités de mener des débats éclairés, réduisent l'espace civique et brident la réactivité des institutions. Ces facultés sont de plus en plus menacées à l'heure où les notes attribuées à la liberté d'expression des médias⁴ sont les plus faibles jamais obtenues depuis dix ans (Article 19, 2019). En effet, le degré de bâillonnement des journalistes et des médias indépendants est à son pire niveau depuis 13 ans et, selon le Comité pour la protection des journalistes, le nombre de journalistes emprisonnés dans l'exercice de leur travail a atteint son plus haut niveau depuis les années 90 (The Economist, 2018). L'érosion de la liberté des médias et du dynamisme de ce marché, ébranlé par la percée de la publicité sur l'internet, ne fait qu'amplifier le problème posé par l'essor de la désinformation observé ces dernières années.

Un environnement altéré et des marchés des médias en pleine mutation

Outre ces menaces mondiales, l'avènement des modes de communication numériques a bouleversé les marchés des médias sur lesquels la radio, la télévision et surtout, la presse écrite peine à préserver leur position dominante. De manière générale, « la presse papier, pilier de la presse, est en déclin, la télédiffusion a été métamorphosée par le développement de la télévision multi-chaînes, et les médias numériques offrent de nouveaux moyens d'accéder à des contenus, de les trouver et de les partager qui remettent en question les modèles économiques hérités du passé » (Nielsen, 2015).

L'une des transformations les plus radicales de l'écosystème des médias et de l'information tient au rétrécissement du marché des sources d'information traditionnelles, qui ont été fragilisées par les réductions budgétaires et la baisse des recettes générées par les ventes et la publicité – à de rares exceptions près, comme c'est le cas pour le *New York Times* ou le *Financial Times*, dont le lectorat est international et se compose des élites. Le fait que le public juge généralement les médias classiques plus dignes de confiance que leurs concurrents numériques ne garantit pas en soi l'efficacité d'un modèle

⁴ En général, la liberté d'expression des médias est évaluée à l'aune de divers critères : cadre juridique, influences politiques, facteurs économiques, détention de journalistes, etc.

économique et la solidité d'une position sur le marché. Selon une étude couvrant les démocraties les plus matures, 50 % seulement de la population adulte ont pour habitude de consommer de l'information payante chaque semaine ; l'autre moitié ne se sent pas concernée et en consomme moins souvent (Edelman Trust Barometer, 2018)⁵.

Le tassement des recettes, tant pour la presse écrite que numérique, tient aussi à l'arrivée de grandes entreprises technologiques, comme Facebook et Google, qui représentent à elles deux plus de 50 % des ventes d'espace publicitaire (Shaw, 2018). Une telle domination du marché a une incidence particulière sur les journaux locaux, qui ont été privés de leurs recettes publicitaires par leurs concurrents en ligne et ne sont pas en mesure de les compenser par leurs propres activités et abonnements numériques (Nielsen, 2015).

On observe, depuis dix ans, une érosion régulière des effectifs dans le secteur des médias : aux États-Unis, ils ont diminué de 23 % de 2008 à 2017. En 2008, les journaux, la radio, la télévision, le câble et « d'autres services d'information » (comme les médias numériques) employaient quelque 114 000 salariés – reporters, rédacteurs, photographes et vidéographes. En 2017, ils n'étaient plus que 88 000. Ce déclin concernant au premier chef la presse écrite (Grieco, 2018). Au Canada, la couverture des affaires publiques a reculé de 36 % au niveau national entre 2008 et 2017, et le nombre d'articles portant sur la politique locale a fléchi de 38 % au cours de la même période (Public Policy Forum, 2018) ; au Royaume-Uni, plus de 200 journaux locaux ont cessé de paraître depuis 2005, et le nombre de journalistes régionaux a diminué de moitié (Hutton, 2018). Or, les organismes nationaux et publics de radio- et télédiffusion sont rarement en mesure de remplacer les organes de presse locaux, et les médias alternatifs, citoyens et communautaires sont souvent confrontés à une pénurie de moyens qui limite leur portée et leur influence dans un environnement saturé d'informations (Nielsen, 2015).

Ces évolutions ont des répercussions politiques. Comme les journaux locaux disparaissent, les citoyens font davantage appel aux sources nationales d'actualités et d'informations politiques, qui mettent généralement l'accent sur le jeu des rivalités et des antagonismes politiques. Les organes de presse locaux, de leur côté, servent plus souvent de source commune d'informations, leur lectorat étant plus attaché à la collectivité à laquelle il appartient (Hitt et al, 2019). Le déclin de la presse locale est aussi celui de son rôle de gardien et de pilier essentiel de la démocratie.

L'essor des médias sociaux et des applications de messagerie

Les plateformes connectées, comme les agrégateurs de presse, les médias sociaux et les applications de messagerie, qui ont tant fait pour faciliter l'accès à l'information, occupent une place de plus en plus importante. Bien que la consultation de l'information par l'intermédiaire des plateformes de médias sociaux ait atteint un plateau après des années de croissance régulière, le rapport par le Reuters Institute, *2019 Digital New Report* met en évidence l'importance des applications de messagerie, comme WhatsApp et Facebook Messenger, et celle de réseaux sociaux plus récents, comme Instagram, dans la diffusion des informations. Dans une certaine mesure, cette inversion de tendance marque un réajustement après la frénésie qui s'est emparée des médias sociaux lors de l'investiture du président Trump, même si cette évolution peut aussi être observée ailleurs qu'aux États-Unis (Newman et al, 2018).

Les conséquences de cette tendance à utiliser les applications de messagerie pour s'informer sont difficiles à définir. D'une part, le recours à ces services pourrait inciter les utilisateurs à adopter une attitude moins conflictuelle dans le cadre d'un espace de communication privé. À l'inverse, ces espaces risquent

⁵ Les participants à l'enquête étaient âgés de 18 ans ou plus. L'enquête a été conduite dans les pays suivants : Chine, EAU, Corée du Sud, Suède, Malaisie, Pologne, Turquie, Espagne, Russie, Irlande, Indonésie, Mexique, Japon, Argentine, Hong Kong, Pays-Bas, Allemagne, France, Royaume-Uni, Canada, Singapour, Australie, Colombie, Inde, Afrique du Sud, Brésil, Italie, États-Unis.

d'encourager l'échange et l'expression d'opinions politiquement sensibles et très polarisées qu'il est plus difficile, voire impossible, de surveiller compte tenu de leur caractère privé et crypté.

À terme, la technologie sur laquelle reposent les médias sociaux et les applications de messagerie favorise la fragmentation et la polarisation de l'opinion publique. Lorsque les utilisateurs consultent des informations sur ces plateformes, les renseignements les concernant sont transmis à des algorithmes conçus pour aiguiller des contenus similaires vers leurs fils d'actualités, contenus qui tendent donc à renforcer leurs convictions plutôt qu'à les contredire. De la même manière, les applications de messagerie facilitent les échanges avec des groupes d'opinion homogènes dont les points de vue sont confortés par des chambres d'écho virtuelles. Dans l'ensemble, ces changements mettent en évidence la rapidité à laquelle la technologie et les marchés des médias évoluent, et les difficultés que cela soulève pour les utilisateurs, les entreprises médiatiques et les responsables publics soucieux d'en éviter les éventuels inconvénients et d'utiliser ces nouveaux espaces de communication pour accroître la transparence et la participation.

Lorsque l'on analyse l'influence des réseaux sociaux et des plateformes numériques, il convient aussi d'examiner le degré de confiance vis-à-vis des différents médias car ce facteur peut influencer sur le choix, par le public, de ses modes et sources d'information. Là encore, les données font apparaître une situation complexe et en évolution permanente. Il est ressort de l'enquête *Media Trust Survey* menée en 2018 par Poynter que 76 % des Américains, sur l'ensemble du spectre politique, disaient faire « tout à fait confiance » ou « plutôt confiance » aux informations télévisuelles locales, et 73 % à la presse locale. Ces chiffres marquent un contraste avec ceux, beaucoup plus faibles, concernant les informations des réseaux télévisés nationaux, de la presse nationale et des médias exclusivement en ligne (les sondés plus conservateurs affichaient dans l'ensemble des niveaux de confiance moins élevés) (Guess, Nyhan and Reifler, 2018).

Selon les conclusions de l'enquête Eurobaromètre de 2018 sur les fausses informations et la désinformation en ligne, « la majorité des personnes interrogées font totalement ou plutôt confiance aux nouvelles et aux informations qui leur sont communiquées par la radio (70 %), la télévision (66 %) et la presse (63 %). En revanche, moins de la moitié d'entre elles (47 %) se fient aux journaux et magazines en ligne, et ils sont proportionnellement moins nombreux à faire confiance aux sites d'hébergement de podcasts et de vidéos (27 %) et aux réseaux sociaux et applications de messagerie en ligne (26 %) » (European Commission, 2018b). Ces constatations correspondent à celles figurant dans le *Digital News Report* publié en 2019 par l'Institut Reuters qui montre, malgré les disparités entre pays, voire dans un même pays d'une année sur l'autre, que la population fait généralement davantage confiance au journalisme traditionnel qu'aux informations diffusées sur les médias sociaux. Des données désagrégées par région et par niveau d'éducation pourraient fournir d'autres renseignements sur les caractéristiques sociales de la confiance dans les médias. Par ailleurs, 42 % seulement des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête de Reuters estiment que les « médias d'information exercent correctement leur fonction de surveillance – en examinant à la loupe l'action des puissants et en leur demandant des comptes » (Newman et al, 2019). Ces résultats semblent indiquer que si le degré de confiance dans les informations diffusées par les médias sociaux est faible, le niveau de confiance des citoyens dans toutes les sources d'information est dans l'ensemble insuffisant.

Les relations de plus en plus complexes entre les citoyens et les sources d'information, conjuguées aux évolutions fondamentales des marchés médiatiques et à des phénomènes comme la polarisation et la fragmentation, donnent à penser que l'influence exercée par les écosystèmes des médias et de l'information sur la gouvernance démocratique demeurera instable. Pour leur part, les pouvoirs publics devront examiner comment mieux évaluer les diverses expériences et interactions des citoyens avec les médias et les plateformes de communication en ligne, et en quoi ces dernières peuvent relayer les principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de participation.

Désinformation

Les innovations technologiques récentes, qui ont accéléré la diffusion de l'information et multiplié les possibilités de connexion instantanée, ont modifié les modes de création et de diffusion de l'information et offert un terrain propice à ce qu'il est convenu d'appeler « les infox ». La désinformation n'est pas un phénomène nouveau. L'histoire est riche d'exemples de propagande politique, de distorsions de la réalité, de canulars⁶ et de mensonges, et a dans de nombreux cas été réécrite par le vainqueur. Cela dit, les organes de presse traditionnels, qui cherchaient essentiellement à être lus par le plus grand nombre – et attachaient de l'importance à l'impartialité et à l'objectivité – ont souvent servi de « mécanisme de maîtrise de la désinformation ».

Le nouveau paysage médiatique a, à la fois, bouleversé leur modèle économique et affaibli ce rôle de vigile (Standage, 2017). Le modèle économique et de diffusion des plateformes numériques favorise la diffusion de volumes importants de contenus de faible qualité, ou pièges-à-clics, dont le coût de production est très faible par rapport à un journalisme de qualité. Ce contenu dispute aux médias traditionnels l'attention des mêmes lectorats, qui, selon des observations factuelles, sont davantage attirés par les informations sensationnalistes et à scandale que par des contenus objectifs et impartiaux.

« Désordres de l'information » et autres définitions

Pour saisir les mutations en cours, il faut bien comprendre les termes qui décrivent les modes de consommation, de communication et de partage de l'information de la population, et la façon dont ces évolutions peuvent influencer sur la participation à la vie publique et, à terme, sur la démocratie. L'expression « infox » est désormais familière ; elle est employée pour attaquer et discréditer aussi bien les médias classiques que les opposants politiques. Ce terme, « qui décrivait à l'origine un phénomène concernant les médias sociaux, est devenu un cliché journalistique et une invective politique violente » (Wendling, 2018).

Comme l'a noté le groupe d'experts de haut niveau sur les fausses informations et la désinformation en ligne de la Commission européenne, une analyse approfondie des enjeux doit commencer par « une définition commune de la désinformation en tant que phénomène qui va bien au-delà de l'expression « infox ». Des acteurs puissants se sont approprié ce terme et l'ont utilisé de manière fallacieuse pour contester des informations simplement jugées désagréables [...] (au contraire), la désinformation recouvre toutes les formes d'informations fausses, inexactes ou trompeuses conçues, présentées ou encouragées afin de causer intentionnellement un préjudice ou d'en tirer profit » (European Commission, 2018a). Le gouvernement britannique a de fait banni l'expression « infox » ; autrement dit, celle-ci ne sera plus employée dans les documents stratégiques ou dans les rapports officiels (Murphy, 2018).

Le rejet de l'expression « infox » ne relève pas uniquement du débat théorique. Il est indispensable de décrire précisément le phénomène pour appréhender pleinement les problèmes qu'il pose et les mesures susceptibles d'y remédier, par exemple en le requalifiant de « **désordre de l'information** ». Des travaux récents l'ont divisé en trois catégories :

- **Mésinformation** : « diffusion de fausses informations sans intention de nuire » ;
- **Désinformation** : « diffusion de fausses informations dans l'intention de nuire » ;
- **Information malveillante** : « information authentique diffusée dans le but de nuire, souvent en rendant publique des informations destinées à rester privées » (Wardle and Derakhshan, 2017) (Graphique 1.3).

⁶ L'histoire nous offre de nombreux exemples de canulars et d'« infox » à grande échelle, tels que le grand canular lunaire de 1835, série d'articles publiés dans le *New York Sun* sur la prétendue découverte de vie extraterrestre sur la lune.

Graphique 1.1. Méinformation, désinformation et information malveillante



Source : D'après 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

Il convient en outre de prendre en considération les « facteurs » qui concourent à la création et à la diffusion des désordres de l'information, à savoir l'**agent** qui diffuse le message, le **message** lui-même, et son **interprétation**. Ces facteurs revêtent une importance particulière lorsque l'on réfléchit aux moyens de remédier aux conséquences éventuelles de ces désordres sur l'engagement, la confiance et la participation à la vie publique, surtout en ce qui concerne les thèmes et domaines qui suscitent des réactions extrêmement émotionnelles ou polarisées (Wardle and Derakhshan, 2017).

En quoi les avancées technologiques et les comportements des utilisateurs ont une incidence sur la propagation de la désinformation

L'environnement contemporain de l'information et de la communication a introduit plusieurs facteurs de désorganisation – notamment la rapidité de diffusion des informations, le recours aux algorithmes qui décident des contenus adressés aux utilisateurs, et le recul des médias traditionnels – susceptibles de renforcer et d'aggraver le phénomène décrit plus haut. Ces progrès technologiques ont amené une évolution des modes de communication et de diffusion d'un modèle de « un-- vers plusieurs » (typique des médias classiques comme la presse, la télévision et la radio) à un modèle dit de « plusieurs-- vers plusieurs » (le mode d'échange des actualités et des informations dans le monde numérique) (Jensen and Helles, 2017 et Pfister, 2011). Le taux de croissance annuel des actions effectuées en une minute sur l'internet donne une idée claire de la rapidité caractérisant ce nouvel environnement et de la difficulté à le définir. Ainsi, le nombre de connexions à Facebook est passé de 701 389/minute en 2016 à 973 000/minute en 2018, le nombre de tweets de 347 222/minute en 2016 à 481 000/minute en 2018, et celui des messages WhatsApp de 20.8 millions/minute en 2016 à 38 millions/minute en 2018 (Lewis and Callahan, 2018).

La facilité avec laquelle les utilisateurs peuvent créer du contenu qui n'a pas à être vérifié ou approuvé avant d'être diffusé à l'échelle mondiale, conjuguée à la rapidité de diffusion de ces informations, a favorisé les contacts entre communautés et donné aux citoyens-journalistes les moyens d'agir. En revanche, ces avancées technologiques ont aussi intensifié les risques associés à la création et à la diffusion de la méinformation, de la désinformation, de la propagande et des canulars. L'Oxford Internet Institute a ainsi constaté que 25 % du contenu diffusé sur Twitter à la veille des élections de mi-mandat aux États-Unis (2018) provenaient de sites d'info-poubelle (« junk news ») – c'est-à-dire des sources extrémistes, trompeuses ou complotistes qui tentent de se faire passer pour des médias professionnels – contre 20 % en 2016 (Marchal et al, 2018).

Des études portant sur les campagnes de désinformation financées par des États ont clairement montré que la propagation de la désinformation n'est pas uniquement un effet secondaire fâcheux de la montée en puissance des médias sociaux, ni le fait d'acteurs indépendants isolés (bien que ceux-ci y contribuent).

Bon nombre de ses acteurs sont des cyberguerriers professionnels, agents de l'État qui poursuivent des objectifs bien définis avec une précision militaire et des outils spécialisés (DiResta, 2018). Leurs efforts seraient cependant infructueux sans les modèles de diffusion des contenus et les vastes publics que leur offrent les plateformes de médias sociaux.

Ainsi, comme le souligne le *Select Committee on Intelligence* du Sénat des États-Unis, des opérateurs russes, en association avec l'*Internet Research Agency* (IRA) se sont servis des médias sociaux pour mener une guerre de l'information visant à répandre la désinformation et à diviser la société aux États-Unis sur ordre du Kremlin » (*Select Committee on Intelligence United States Senate*, 2019). Plus généralement, les chercheurs de l'Oxford Internet Institute ont trouvé des preuves de campagnes de manipulation orchestrées sur les médias sociaux dans 70 pays, contre 48 en 2018 et 28 en 2017. Dans chaque pays, il existe au moins un parti politique ou organisme public qui utilise les médias sociaux pour influencer sur l'état d'esprit de la population. De surcroît, Facebook et Twitter ont imputé des opérations d'influence étrangère à sept pays (Arabie saoudite, Chine, Inde, Iran, Pakistan, Russie et Venezuela) qui ont utilisé ces plateformes pour manipuler l'opinion mondiale (Bradshaw and Howard, 2019).

La menace que présentent ces campagnes de désinformation est amplifiée par un contexte dans lequel de nombreux États n'ont pas encore élaboré de stratégie globale pour parer à des opérations d'influence, et sont en outre confrontés au double problème de l'érosion de la confiance envers les médias et à l'égard des dirigeants politiques (DiResta, 2018). Il existe des exceptions notables, comme les actions mises en œuvre par l'Office national suédois de la protection civile et de la préparation aux crises et le programme *RESIST: Counter-disinformation toolkit* du service de communication du gouvernement britannique, analysés à la section 3. Cela étant, beaucoup reste à faire pour définir les stratégies qui fonctionnent et pourquoi.

Partout dans le monde, on prend conscience que l'évolution de la production et de la diffusion de l'information met en jeu le maintien d'un discours public sain et dynamique. La science comportementale permet de mieux comprendre comment la conception des plateformes et des algorithmes influence sur les comportements des utilisateurs et amplifie le problème de la désinformation. Plus précisément, la création et la prolifération de chambres d'écho et les mécanismes de biais de confirmation qui sélectionnent les actualités et informations que les internautes reçoivent et auxquelles ils réagissent peuvent favoriser la propagation de la désinformation et accentuer la polarisation, et sont le corollaire négatif des modes de communication et de participation simples et rapides. L'excès d'information, la capacité d'attention et les biais cognitifs favorisent ces tendances, comme le montre par exemple le succès des « pièges à clics ». Un problème particulier tient au fait que les utilisateurs diffusent généralement les contrevérités « plus loin, plus vite, plus profondément et plus largement que la vérité » ; c'est notamment le cas des fausses informations politiques (Vosoughi et al, 2018). La diffusion relativement rapide de la désinformation ne peut être entièrement imputée aux comptes automatisés (ou robots), ce qui implique que les infox « se répandent davantage que les informations véridiques parce que les humains, et non les robots, sont plus susceptibles de les diffuser » (Vosoughi et al, 2018).

Étant donné les volumes massifs d'informations non filtrées actuellement accessibles, les utilisateurs se fondent de plus en plus sur leurs propres attentes et leurs propres opinions pour sélectionner et filtrer les données qu'ils jugent utiles pour éclairer leurs décisions. Les résultats d'enquêtes menées auprès de 100 000 personnes dans 40 pays depuis 2012 montrent comment les chambres d'écho et les biais accentuent le rôle que jouent les perceptions et les attentes individuelles qui faussent données et faits, et comment ces chimères influent sur les mentalités – surtout dans le domaine politique (Duffy, 2018). Les chambres d'écho – des groupes homogènes et polarisés d'utilisateurs susceptibles de contribuer à la propagation virale de la désinformation – peuvent amener les gens à prêter foi à des contrevérités, et il est parfois difficile ou impossible de les faire changer d'avis (Sunstein, 2017).

Par ailleurs, si la transparence et la communication d'informations sont les moyens et les objectifs essentiels d'un écosystème médiatique efficace et d'un gouvernement ouvert, la surabondance de

l'information est un autre problème de l'ère numérique. À l'heure où les actualités sont diffusées en continu sur de multiples dispositifs, une explosion des connaissances et des informations accélérée par les technologies numériques risque de limiter l'aptitude du public à hiérarchiser et à contextualiser les plus importantes ou pertinentes (Innerarity, 2013). L'amenuisement des obstacles à la publication en ligne, par l'intermédiaire des plateformes de médias sociaux en particulier, a créé une situation dans laquelle ce n'est plus le discours qui est rare, mais l'attention des auditeurs. En fait, le discours peut servir à attaquer ou à harceler, et le silence, dans la mesure où il est utilisé pour éclairer ou débattre » (Wu, 2017).

La désinformation est un problème complexe qui peut porter préjudice à l'élaboration des politiques et aux relations entre les pouvoirs publics et les citoyens. Ses modes de création et de diffusion évoluent aussi constamment et pourraient à l'avenir davantage recourir à des groupes actifs dans les différents pays ou à de nouvelles technologies (comme les enregistrements audio et vidéo falsifiés), alors même qu'une action internationale pourrait bien devenir nécessaire pour lutter contre ce fléau. À terme, les gouvernements devront réfléchir aux moyens de résoudre ces deux problèmes et de tirer parti des nouvelles technologies de manière à promouvoir les principes de gouvernement ouvert.

2 Solutions pour les pouvoirs publics

L'incidence éventuelle de la multiplication des technologies de communication et des plateformes de médias sociaux en ligne, de la suppression des obstacles à la participation, et de la possibilité d'accéder toujours plus vite à l'information donne lieu à un consensus grandissant. Malgré cela, les mesures prises par les pouvoirs publics face à l'évolution des écosystèmes médiatiques ont été limitées et, pour la plupart, ponctuelles. Les pays se font de plus en plus à l'idée qu'ils doivent systématiquement intervenir dans ces domaines. La portée quasi-universelle des nouvelles technologies laisse présager les difficultés à trouver des parades auxquelles les gouvernements des différents pays seront confrontés. Il n'est pas simple de déterminer quel organisme public doit être chargé de cette mission, et une action coordonnée de plusieurs acteurs publics s'imposera sans doute pour s'attaquer aux différentes facettes du problème. Il convient par ailleurs de bien appréhender les conséquences de la participation du secteur privé dans ce qui sont en fait souvent des espaces publics de diffusion de l'information et de débat. Le rôle des acteurs privés et de la responsabilité sociale des entreprises apparaît aussi de plus en plus clairement.

Jusqu'ici, nombre des débats au sujet de ce nouvel environnement ont porté sur le rôle des médias et des entreprises technologiques, ce qui est logique puisque ceux-ci sont les principaux producteurs et distributeurs de contenus et que leurs actions – y compris des modifications apparemment mineures de leurs algorithmes – peuvent avoir des répercussions immédiates et importantes sur les informations que les utilisateurs consultent et diffusent. Le fait est que les pressions exercées sur les plateformes de médias sociaux ont amené ces dernières à prendre rapidement toute une série de mesures pour limiter la désinformation et augmenter le nombre de sources fiables.

Toujours est-il que des mesures suivies, s'inscrivant dans la durée, appelleront un engagement actif des gouvernements, ce dont ils prennent de plus en plus conscience. On a vu, dans des publications antérieures de l'OCDE, que l'évolution du paysage des médias et des communications exerce une influence croissante sur la gouvernance, et qu'il faut repenser les modes de conceptualisation des médias en fonction de cette gouvernance, à laquelle les politiques publiques doivent en outre accorder une plus grande priorité (Deane, 2015).

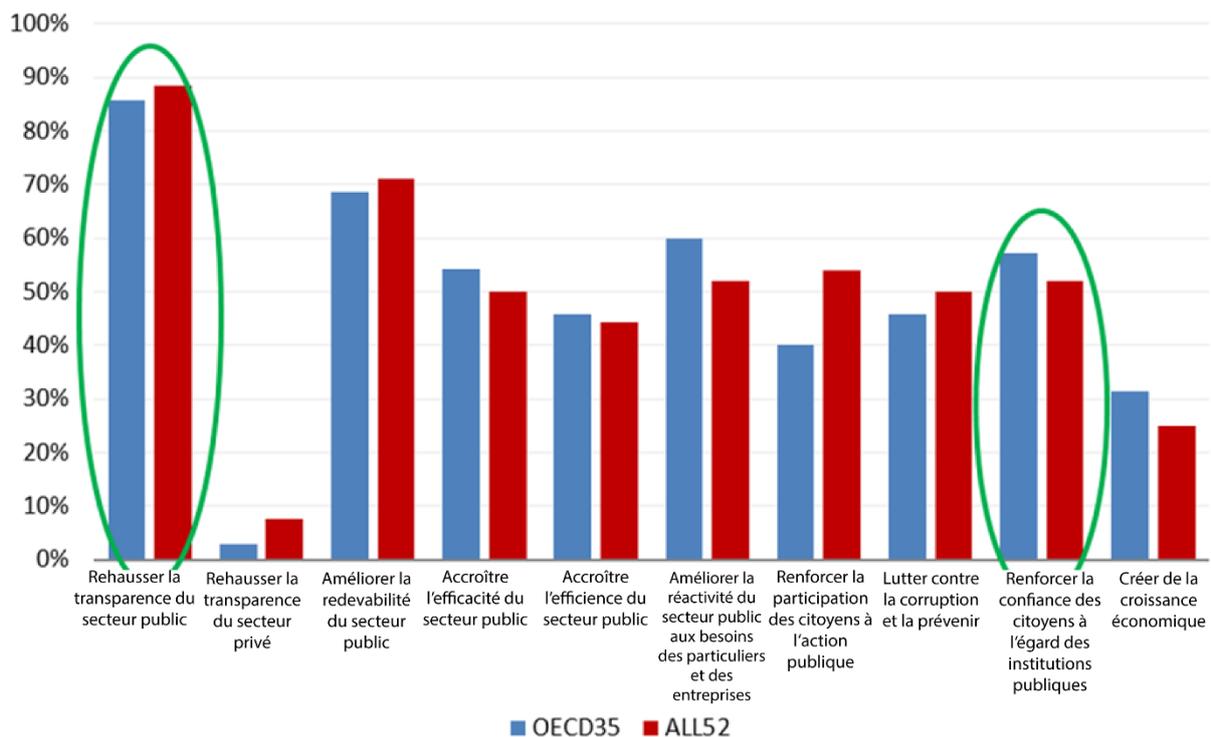
De nombreuses entreprises de l'internet et des médias sociaux en arrivent elles-mêmes à la conclusion qu'une plus grande intervention de la puissance publique est nécessaire. Ainsi, au lendemain de l'élection présidentielle de 2016 aux États-Unis, Mark Zuckerberg déclarait que l'idée selon laquelle des informations mensongères sur Facebook [...] ont influé sur l'élection de quelque manière que ce soit est une idée assez folle (Mannes, 2016). Or, à peine deux ans plus tard, il appelait les pouvoirs publics et les autorités de tutelle à jouer un rôle plus actif pour remédier aux problèmes liés aux contenus préjudiciables, à l'intégrité des élections et à la protection de la vie privée (Zuckerberg, 2019). Cela ne remet pas en cause les politiques antérieures car il existe dans de nombreux pays de l'OCDE, une longue tradition d'interventions sur les marchés des médias. Lorsqu'elles sont guidées par de bons principes, ces interventions ont aussi favorisé l'apparition d'institutions et de normes informelles qui ont conduit aux normes actuellement en vigueur dans les médias et le journalisme.

La réponse des pouvoirs publics n'est cependant pas toujours claire, étant donné la double obligation incombant aux États de défendre la liberté d'expression et celle de la presse et de ne pas s'ériger en arbitres de la vérité. Aux États-Unis, les citoyens semblent bien mesurer les pressions contradictoires auxquelles les pouvoirs publics sont confrontés, estimant qu'ils doivent agir, tout en n'ayant pas forcément confiance en leur capacité à le faire. Une étude récente a constaté que « 70 % des personnes ayant

répondu à une enquête nationale ont déclaré que l'État était le premier responsable de la lutte contre la désinformation, mais 33 % seulement ont jugé que son action était à tout le moins « assez » positive dans ce domaine » (Institute for Public Relations, 2019).

L'OCDE est d'avis que les principes de gouvernement ouvert constituent un fondement utile pour l'élaboration de stratégies visant à renforcer la confiance des citoyens dans la capacité des pouvoirs publics à promouvoir la transparence, la participation et la liberté d'expression dans un environnement de communication singulier et en rapide évolution. Le renforcement de la confiance et de la transparence, et l'ouverture d'un espace propice à un dialogue sont des objectifs qui correspondent à ceux des réformes menées par les pays en faveur d'un gouvernement ouvert (Graphique 2.1).

Graphique 2.1. Objectifs liés aux stratégies de gouvernement ouvert des pays



Source : OCDE (2015), « Enquête de 2015 de l'OCDE sur la coordination du gouvernement ouvert et l'association des citoyens au cycle des politiques publiques », Éditions OCDE, Paris

Pour sa part, la Recommandation de l'OCDE sur le gouvernement ouvert porte sur des questions qui ont trait, entre autres, à l'importance de la communication, à la transparence, aux moyens d'assurer l'information du public et à la promotion de mécanismes innovants d'échange avec les parties prenantes. Par ailleurs, le premier volet de la Recommandation de l'OCDE sur les stratégies numériques gouvernementales (OECD, 2014b) encourage les pays à utiliser les technologies numériques pour accroître l'ouverture, l'inclusivité et la participation du public à l'élaboration des politiques et à leur mise en œuvre afin d'obtenir de meilleurs résultats sur le plan social et économique.

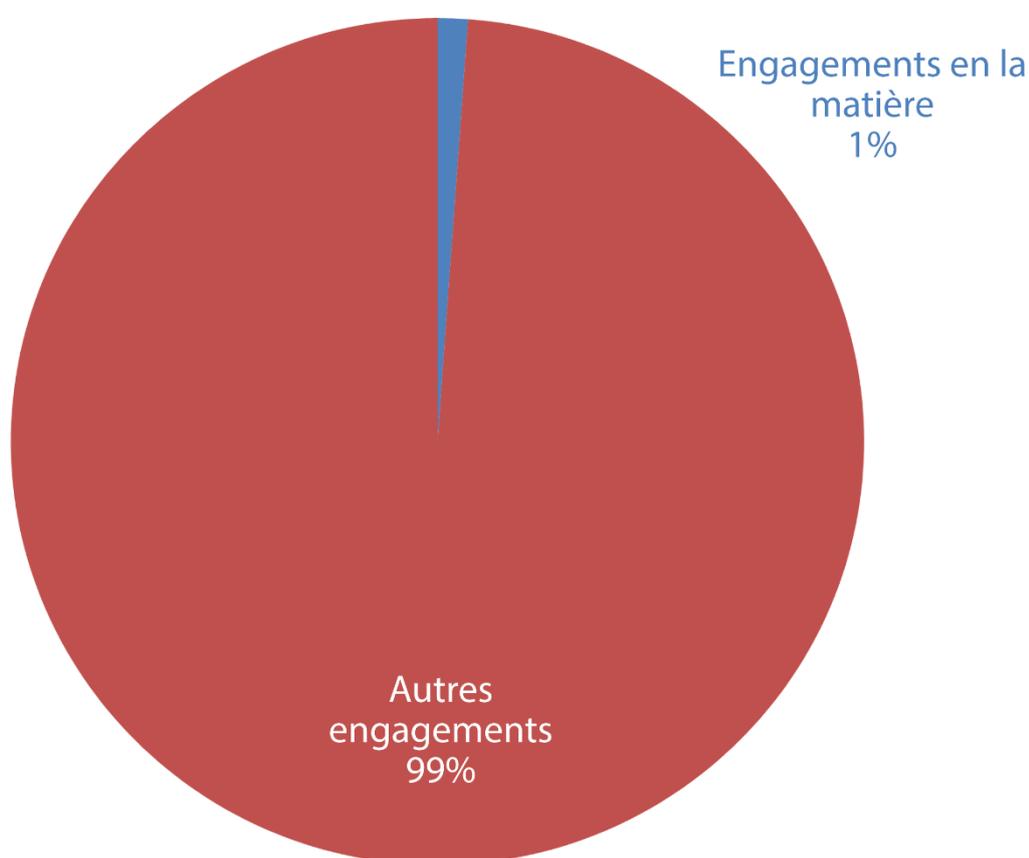
Cela dit, un examen des plans d'action nationaux au titre du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO)⁷ montre clairement que les pays n'exploitent pas suffisamment le lien entre les réformes en faveur

⁷ Les plans d'action nationaux sont des engagements de principe définis tous les deux ans par chacun des membres du PGO conformément à son programme d'action en matière de gouvernement ouvert.

d'un gouvernement ouvert et le problème de la désinformation pour mener des projets liés à la liberté des médias et à la communication publique. En tant que programme mondial réunissant près de 80 pays et 20 administrations infranationales, le PGO est une enceinte utile pour réunir les responsables publics et les organisations de la société civile (OSC) en vue de promouvoir les principes de gouvernement ouvert. Les projets menés par ses pays membres peuvent ainsi constituer de bons indicateurs des priorités en la matière au niveau international.

Comme le montre notamment le Graphique 2.2, en juillet 2019, 1 % seulement des engagements pris dans le cadre du PGO consistaient exclusivement à faire davantage appel aux médias sociaux pour renforcer la communication, garantir la liberté de la presse et améliorer les lois en la matière. Seul un petit nombre de pays établissent un lien explicite entre leurs engagements au titre du PGO et les mesures à prendre pour faire face aux enjeux de la désinformation ou de la mésinformation.

Graphique 2.2. Engagements pris en matière de lutte contre la désinformation dans l'ensemble des plans d'action nationaux au titre du PGO



Source : travaux de l'auteur, d'après les données recueillies sur OGP Explorer <http://www.opengovpartnership.org/explorer/>

Comme on le verra plus loin, la communication des gouvernements et des institutions publiques est la pierre angulaire des principes de gouvernement ouvert. L'intégration des objectifs et des opérations de communication aux plans d'action nationaux (PAN) au titre du PGO et leur mise en relation avec les stratégies de communication de l'État permettraient donc de tirer parti des liens entre la transparence de l'administration publique, les médias et la participation citoyenne aux processus politiques (OECD, 2016 ; et OECD, 2018a) (voir l'exemple de la Lituanie dans l'Encadré 2.1 **Error! Reference source not found.**).

Les gouvernements qui prendront ces liens en considération pourront également approfondir leur réflexion quant aux moyens d'intégrer les médias et les ONG intervenant dans ce domaine à la conception et à la communication des réformes en faveur d'un gouvernement ouvert. Globalement, le fait de rendre plus explicite le lien entre le gouvernement ouvert, les écosystèmes médiatiques et la désinformation permettra aux pouvoirs publics de servir des objectifs communs.

Encadré 2.1. Favoriser l'ouverture grâce à l'élaboration et à l'application de dispositions visant à diffuser des informations sur les activités des pouvoirs publics et la participation citoyenne dans le Plan d'action national au titre du PGO 2016 18.

Favoriser l'ouverture grâce à l'élaboration et l'application de dispositions visant à diffuser des informations sur les activités gouvernementales et la participation citoyenne dans le Plan d'action national au titre du PGO 2016 18.

Le gouvernement lituanien a mis à profit son plan d'action national au titre du PGO pour 2016 18 afin de préconiser des mesures d'envergure destinées à améliorer la communication publique et la participation citoyenne. Le plan fait notamment ressortir que l'absence de normes communes en matière de diffusion d'informations sur les activités de l'État d'une part, et d'une communication régulière de qualité d'autre part, font obstacle à la diffusion uniforme d'informations et à la promotion de la participation du public. Les pouvoirs publics observent que l'efficacité de la communication tient à la production active de contenus intéressants et à la qualité de leur présentation, et que les informations concernant leurs activités doivent être aisément accessibles et présentées sous une forme claire et compréhensible. En même temps, le public doit avoir accès aux informations relatives aux processus de gouvernance publique et aux possibilités d'y participer.

Les engagements pris dans le cadre du plan d'action national consistent donc à encourager la publication systématique d'informations, et à aider les institutions à renforcer leurs capacités de communication. Sous l'autorité du Cabinet du gouvernement La Lituanie va élaborer des lignes directrices relatives à la diffusion des activités gouvernementales et établir à cet effet des normes communes favorisant l'interaction et l'accessibilité. Le plan appelle aussi à la création d'un bulletin d'information électronique sur ces activités et à l'élaboration de modèles pour les rendre publiques sur les médias sociaux. Cet exemple illustre par ailleurs clairement la possibilité d'associer les mesures de communication institutionnelle à des initiatives intersectorielles se renforçant mutuellement, comme le PGO.

Source : Autorités lituaniennes (2016), Lithuania 2016 2018 Open Government Partnership National Action Plan, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/AVP_planas_2016_2018_en_%20%281%29.pdf (consulté le 11 octobre 2018)

Cadre d'élaboration des interventions publiques

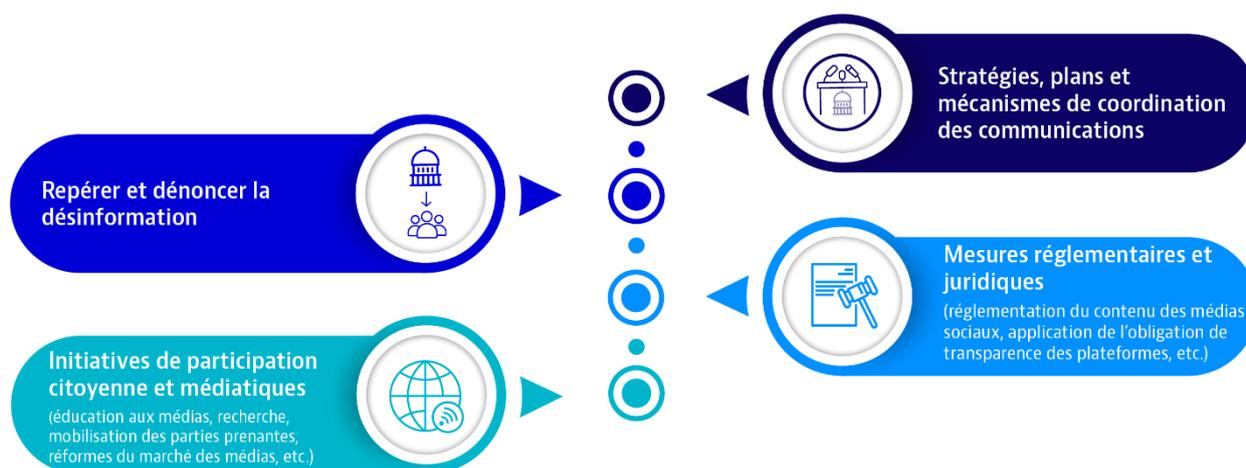
Cette section a pour objet de guider l'élaboration d'un cadre permettant de définir des options stratégiques liées aux réformes en faveur d'un gouvernement ouvert, actuelles et ultérieures, des différents pays. Elle examinera diverses mesures articulées autour de quatre grands axes, depuis des interventions visant à combattre directement la désinformation en s'appuyant sur des faits et sur la participation citoyenne jusqu'à des stratégies qui s'attaquent à des problèmes systémiques et visent à créer un environnement propice à des débats ouverts et transparents fondés sur des informations véridiques (voir également le Graphique 2.3) :

- **Opérations en matière de communication publique** (les stratégies, les compétences et les mécanismes de coordination requis pour renforcer la capacité

des pouvoirs publics à diffuser l'information et à établir un dialogue avec les citoyens) ;

- **Ripostes directes** à la désinformation (actions ciblées pour repérer la désinformation, construire des contre-récits, et mesurer l'efficacité de ces mesures) ;
- **Réponses réglementaires et juridiques** (définition de méthodes innovantes pour élaborer la réglementation, encourager la liberté d'expression et exiger une plus grande transparence des propriétaires d'entreprises de médias et des sources de financement publicitaire ; lutte contre la concentration des marchés médiatiques ou publicitaires ; et réglementation spécifique de l'expression en ligne) ;
- **Politiques en matière de médias et de participation citoyenne** (facilitation de l'accès à l'information gouvernementale ; soutien aux services publics de radiodiffusion, au journalisme citoyen et aux médias qui favorisent la diversité des points de vue ; organisation de campagnes d'éducation aux médias et aux outils numériques ; financement de la recherche ; et mise en place de plateformes multipartites pour l'élaboration de politiques).

Graphique 2.3. Options stratégiques en réponse au contexte mondial de l'information



Source : travaux de l'auteur

Le rôle de la communication publique

La communication publique a un rôle essentiel à jouer dans la lutte contre la désinformation ; elle sert à diffuser des informations transparentes, véridiques et exactes, et permet aux pouvoirs publics de comprendre les citoyens et de dialoguer avec eux. Dans un contexte où des argumentaires ambigus et contradictoires viennent mettre en cause l'action publique et les données officielles, la communication avec les citoyens sur les médias et plateformes où ils reçoivent l'information revêt une importance croissante.

Distincte de la communication politique, la communication publique définit les mécanismes qui permettent aux citoyens d'être informés et de consulter les pouvoirs publics. Lorsqu'elle s'inscrit dans un cadre stratégique, elle peut dépasser sa fonction de diffusion de l'information. Dans la mesure où elle fait mieux comprendre les réformes et contribue à modifier les comportements, elle peut améliorer l'élaboration des politiques et la prestation de services (Encadré 2.2).

Encadré 2.2. La communication publique et les possibilités qu'elle offre d'améliorer l'élaboration des politiques et la prestation de services

Les pouvoirs publics sont de plus en plus conscients des possibilités qu'offrent les activités de communication pour améliorer l'élaboration des politiques et la prestation de services et mettent en œuvre de nombreuses approches innovantes pour communiquer avec leurs publics. On citera les exemples suivants :

Le Children's Bureau des États Unis a organisé la campagne AdoptUSKids pour augmenter le nombre d'adoptions. D'après le nombre de réponses et les enquêtes de suivi, l'Ad Council estime que cette initiative a encouragé l'adoption de plus de 24 000 enfants auparavant en famille d'accueil.

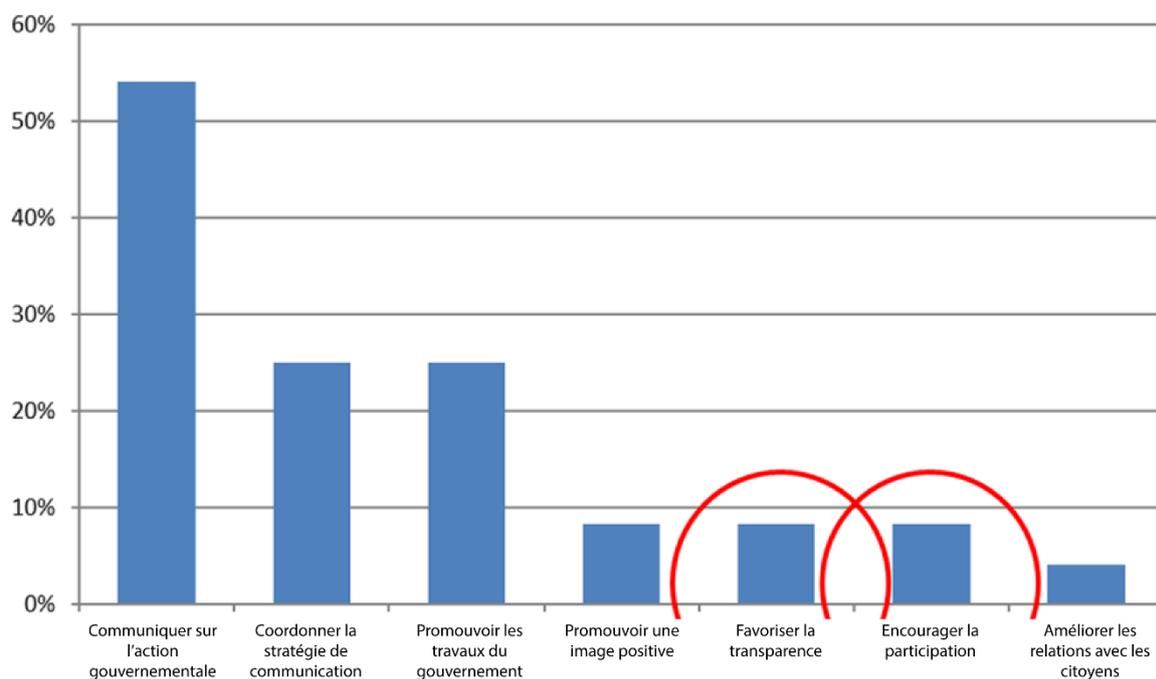
La campagne « Food is GREAT » a été menée par le Department of Food and Rural Affairs (Defra) du Royaume Uni dans le cadre de la campagne gouvernementale générale « GREAT Britain ». Elle s'est traduite par une augmentation des exportations britanniques de produits alimentaires et de boissons, dont le montant est passé de 20.1 milliards GBP en 2016 à plus de 22 milliards GBP en 2017-18. La campagne est en voie d'atteindre l'objectif fixé pour 2020, à savoir 29 milliards GBP d'exportations.

Source : Owen, J. (2018) Case study : Food is GREAT Campaign, <https://www.prweek.com/article/1489784/case-study-food-great-campaign-celebrates-surge-exports-government-communication-service>, Royaume Uni (N.D) Case studies, <https://gcs.civilservice.gov.uk/guidance/campaigns/case-studies/>
WPP & The Government Public Sector Practice (2016) The Leaders' Report, <https://sites.wpp.com/govtpractice/insights/leaders-report/>

La communication publique peut aussi donner aux pouvoirs publics des moyens d'engager un dialogue avec les citoyens et d'offrir à ces derniers des possibilités de participation. L'utilisation stratégique des outils de communication permet aux administrations publiques d'échanger avec un plus large éventail de parties prenantes, y compris celles issues de segments habituellement sous-représentés de la population, pour mettre en place des services publics plus adaptés à leurs besoins. Les initiatives de cette nature peuvent ainsi servir de fondement aux réformes en faveur d'un gouvernement ouvert et renforcer la collaboration et les échanges avec la population et les parties prenantes. Elles peuvent également favoriser la diffusion à plus grande échelle de contenus publics véridiques et transparents et renforcer la confiance dans les institutions en tant que sources d'information.

Si l'enquête de 2017 de l'OCDE sur les centres de gouvernement montre que ceux-ci inscrivent la communication publique parmi leurs quatre missions prioritaires (OECD, 2017a), les données indiquent également que cette communication pourrait être plus étroitement associée aux principes de gouvernement ouvert. En effet, moins de 10 % des administrations publiques ayant répondu à l'enquête citent la promotion de la transparence et de la participation des parties prenantes parmi les objectifs essentiels de leur stratégie de communication (Graphique 2.4).

Graphique 2.4. Principaux objectifs de la stratégie de communication des centres de gouvernement



Source : Enquête sur l'organisation et les fonctions du Centre de gouvernement, OCDE, 2017.

L'OCDE a recensé plusieurs freins à la capacité des pouvoirs publics à utiliser la communication de manière à appuyer au mieux leurs réformes en faveur d'un gouvernement ouvert. Il leur faut notamment renforcer les compétences du secteur public, en particulier pour assurer les échanges avec les citoyens et accroître la participation, améliorer la coordination, et prendre des mesures plus efficaces face à la propagation rapide de la désinformation et de discours susceptibles d'accroître le risque de violence. Les progrès techniques et l'utilisation croissante des technologies numériques et des médias sociaux créent de nouvelles possibilités d'échange entre les pouvoirs publics et les citoyens, et permettent aux administrations de toucher un public plus large, plus rapidement et à moindre coût. En parallèle, ils modifient les attentes des citoyens quant aux modes de participation aux débats relatifs à l'action publique. Quoi qu'il en soit, la rapidité des échanges en ligne fait qu'il est difficile pour les pouvoirs publics d'y participer. Pour assurer une contribution efficace de la communication publique aux réformes en faveur d'un gouvernement ouvert et l'abandon des approches ponctuelles et spontanées, une évaluation plus large des capacités des gouvernements à mener une communication stratégique s'impose.

La gouvernance des communications publiques – stratégies, programmes et mécanismes de coordination

L'un des principaux moyens de promouvoir les activités de communication publique consiste, pour les pouvoirs publics, à élaborer des documents d'orientation (stratégies, programmes, lignes directrices et codes de conduite par exemple) dans l'objectif d'harmoniser et de renforcer dans la transparence la cohérence des messages publics. Ces documents permettraient de regrouper et de rationaliser des projets épars, et fourniraient aux responsables publics un fil directeur et un cadre pour la conduite des opérations de communication. En assurant la coordination et la cohérence des différentes initiatives, ces stratégies, programmes et lignes directrices en renforceraient la portée. Enfin, l'élaboration de stratégies dans le cadre d'un processus inclusif permettrait de préciser les objectifs plus larges de transparence et de

participation citoyenne (voir l'exemple du plan de communication 2018-19 du Royaume-Uni à l'Encadré 2.3).

Encadré 2.3. Le plan de communication annuel du gouvernement britannique

Le Plan de communication gouvernemental annuel décrit dans les grandes lignes les mesures que les professionnels de la communication mettront collectivement en œuvre pour aider le gouvernement britannique à atteindre ses objectifs prioritaires. Il privilégie les huit axes d'action suivants :

1. Enrichir les communications bilatérales moyennant une écoute active afin de renforcer la confiance et de rehausser la qualité des grandes campagnes gouvernementales.
2. Mettre en place un dispositif de réaction rapide sur les médias sociaux pour contrecarrer rapidement la désinformation et rétablir un débat public fondé sur les faits, ces travaux étant pilotés par une nouvelle équipe au sein du Bureau du Cabinet.
3. Durcir les normes en mettant fin aux pratiques opaques de la commercialisation numérique et en privilégiant l'utilité, la sécurité et la transparence, renforçant ainsi l'obligation de rendre compte du gouvernement.
4. Utiliser le mieux possible les communications des pouvoirs publics pour parer à la dégradation de la confiance envers les institutions dans le cadre de campagnes honnêtes, pertinentes et dynamiques.
5. Démontrer l'utilité stratégique de la communication en tant qu'instrument susceptible de fournir à moindre coût des solutions pour l'action publique.
6. Intensifier les efforts en vue de maîtriser les techniques des sciences comportementales et commencer à analyser les utilisateurs en fonction de leur personnalité et de leurs caractéristiques démographiques – un nouveau guide sur ce thème a été publié à la fin de 2018.
7. Créer des contenus attrayants – photos, films, et faits – auxquels les utilisateurs adhéreront et qu'ils diffuseront.
8. Transformer la masse d'informations dont nous disposons sur les utilisateurs en données exploitables qui nous serviront à améliorer les campagnes gouvernementales.

Source : Government Communication Service, Royaume Uni (2018), Government Communication Plan 2018/19 , <https://gcs.civilservice.gov.uk/communications-plan/>

Ces documents d'orientation sont particulièrement efficaces lorsqu'ils ne sont pas exagérément prescriptifs et lorsqu'ils sont conçus pour créer un cadre qui permet aux responsables publics de diffuser les informations de manière transparente et de mener un dialogue constructif avec les citoyens. Les codes de conduite pourraient, par exemple, imposer aux professionnels des obligations de franchise, d'exactitude et de responsabilité envers le public et exiger d'eux que leurs pratiques ne soient pas sources de conflits d'intérêts et qu'ils soient garants de la confiance des utilisateurs (CIMA, 2014). En définissant explicitement leur finalité, leurs méthodes et leurs principes, les administrations peuvent veiller à ce que les projets de communication publique soient menés en conformité avec les objectifs plus généraux du gouvernement ouvert. La promulgation des objectifs stratégiques des services chargés de la communication publique appelle aussi une coordination efficace et des structures de gouvernance bien conçues. Dans de nombreux pays, les structures de communication sont décentralisées et ne coordonnent pas leur action ; elles se caractérisent souvent par « une capacité inégale à communiquer et un manque de collaboration » ; la coordination des messages des différents ministères, en assurant la cohérence des

informations communiquées par le gouvernement, permet d'harmoniser l'action publique (George Washington University, 2009).

Le *Government Communication Service* (GCS) du Royaume-Uni, par exemple, est l'organisme officiel des professionnels de la communication du service public travaillant dans les ministères du gouvernement central et d'autres organismes publics. Il a pour mission d'assurer les communications de service public qui relaient les priorités gouvernementales, facilitent le fonctionnement efficient et efficace des services publics et améliorent la vie de la population. Le GCS International (GCSI) et ses agents en poste à l'étranger sont pour leur part chargés de la promotion extérieure du Royaume-Uni, du développement des relations économiques, et de la coopération avec des gouvernements étrangers pour renforcer la capacité de communication à l'extérieur (Government Communication Service, N.D). En France, le Service d'information du gouvernement (SIG) est chargé de stimuler, coordonner et mettre en œuvre les actions de communication. Il conçoit et réalise les campagnes interministérielles, coordonne les actions de communication des ministères et des principaux organismes publics, et supervise et évalue les projets de communication et les évolutions (*Service d'information du gouvernement*, 2020).

Le recours des pouvoirs publics aux médias sociaux pour renforcer la transparence et la participation

Avec le développement des plateformes en ligne et des réseaux sociaux, les modes de communication habituels, comme les communiqués de presse, les annonces dans les journaux ou les conférences de presse, ne permettent plus d'atteindre tous les segments de la population. Étant donné la multiplication et la fragmentation des modes de communication, les pouvoirs publics doivent mettre en place des approches adaptées aux habitudes de consommation des citoyens. Les technologies de communication nouvelles ne remplacent pas les outils habituels, mais la possibilité qu'elles offrent aux citoyens et aux responsables publics de procéder à des échanges directs et immédiats constitue une évolution fondamentale. Le recours croissant aux médias sociaux apportera par ailleurs aux pouvoirs publics des informations qui leur permettront de mieux appréhender les besoins de la population et d'élaborer des mesures adaptées pour y répondre (voir à l'Encadré 2.4 un exemple de la façon dont l'administration publique italienne a développé sa capacité à faire un usage stratégique des médias sociaux).

Encadré 2.4. Italie : un livre numérique sur l'utilisation des médias sociaux à l'intention des responsables publics

Le ministère italien de l'Administration publique travaille en étroite coopération avec PA Social, un réseau de spécialistes de la communication publique, de journalistes et d'organisations de la société civile, pour promouvoir l'utilisation des plateformes de médias sociaux dans le cadre des activités gouvernementales quotidiennes. Il s'agit de faire appel aux outils connectés pour favoriser le dialogue avec les citoyens, et renforcer par ailleurs la transparence et la participation.

Pour ce faire, le ministère a créé à l'intention des responsables publics un livre numérique qui décrit les pratiques optimales d'utilisation des médias sociaux. Le livre est actualisé tous les six mois, et a pour objectif d'améliorer les capacités des responsables publics à travailler en coopération avec les journalistes et les citoyens. La collecte et l'échange de pratiques optimales résultent de discussions avec PA Social, qui réunit des journalistes, des représentants des pouvoirs publics locaux et nationaux, et des entreprises de médias sociaux. Le groupe a énoncé des principes communs pour aider le gouvernement à entrer en contact avec les citoyens là où ils se trouvent, y compris sur Instagram, Facebook, WhatsApp, etc.

Source : communication de PA Social, octobre 2020, 2017

Les données de l'OCDE indiquent que de nombreux pays voient principalement dans les médias sociaux un nouvel outil pour améliorer les opérations de communication existantes, mais que seuls quelques-uns tentent véritablement d'en tirer parti pour associer les citoyens aux processus de l'action publique ou pour transformer et repenser la prestation de services publics (OCDE, 2015a). Les pouvoirs publics pourraient donc envisager d'intégrer ces instruments à leurs échanges avec la population et les entreprises, favorisant ainsi la participation des citoyens aux processus de décision et leur permettant d'éclairer l'élaboration des services, de l'action et des dispositifs publics (OCDE, 2018a). L'objectif à terme est que les informations reçues par ce biais influencent les processus de décision, et que les programmes et les outils soient précisément ciblés (Mickoleit, 2014).

Malgré les possibilités qu'offrent les médias sociaux d'améliorer la communication publique et de développer la participation citoyenne, les pouvoirs publics devront remédier à plusieurs problèmes spécifiques. Ainsi, l'utilisation par les responsables politiques des médias sociaux en tant que tribune publique peut créer un doute quant au caractère officiel ou personnel de leurs propos. Ce point revêt d'autant plus d'importance qu'il est arrivé à plusieurs reprises que des fonctionnaires et personnalités politiques diffusent, intentionnellement ou par erreur, des contenus faux ou trompeurs. Cela peut semer la confusion, donner lieu à des réactions incohérentes et miner la confiance dans les institutions.

Les pouvoirs publics doivent aussi s'interroger sur les moyens d'instaurer un dialogue constructif avec leurs interlocuteurs sur les médias sociaux tout en ignorant les saboteurs et les intervenants de mauvaise foi (robots, trolls, etc.), d'autant qu'il n'est pas toujours possible d'identifier les participants. Face à ces défis, les ministères, les communes et les régions disposent parfois de leurs propres lignes directrices et politiques, qui peuvent aussi être source de confusion, notamment en ce qui concerne le stockage de l'information, l'exclusion des intervenants malintentionnés, etc.

Tout bien considéré, « la disposition et la faculté à parler avec les citoyens doivent aller de pair avec la disposition et la faculté à les écouter et à intégrer leurs besoins et leurs préférences au processus de l'action publique » (George Washington University, 2009). Il conviendra notamment d'améliorer la communication bilatérale et de la transformer en une participation véritable lorsque les administrations s'investiront dans une collaboration avec le public pour rehausser la transparence, l'intégrité, la redevabilité et la participation des parties prenantes.

Mesures gouvernementales visant à lutter contre la désinformation

Les mesures visant à contrer directement la désinformation sont de nature similaire à la communication publique, qui donne lieu à des échanges directs entre les pouvoirs publics et la population. Elles peuvent consister à commander des études et à favoriser la coordination (sur le plan national et international), à définir la désinformation, à former les fonctionnaires aux campagnes de neutralisation, à mettre en place des ripostes ciblées, et à évaluer l'efficacité de ces efforts.

Analyse des problèmes par les pouvoirs publics

Il est encourageant de constater que les gouvernements sont de plus en plus nombreux à mener des actions ciblées pour cerner l'incidence des mutations de l'écosystème des médias et de l'information et définir les mesures qu'ils pourraient prendre pour renforcer la gouvernance démocratique. Ainsi, en 2016, la Présidente de la Chambre des députés italienne, Laura Boldrini, a réuni un groupe de spécialistes en vérification de faits, en démystification et en désinformation pour lancer un appel à une action commune contre ce qu'il est convenu d'appeler « les infox ». Cet appel a donné naissance à la campagne nationale #bastabufale (« stop à l'infox »). En 2018, la France a passé commande d'un rapport⁸ dans lequel les auteurs ont défini les mesures que différents acteurs, dont le gouvernement, les organisations

⁸ Le rapport a été établi conjointement par le Service de la planification du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et l'Institut de recherche stratégique (IRSEM) du ministère des Armées.

internationales, les organisations de la société civile et le secteur privé, pourraient prendre pour remédier aux problèmes posés par la désinformation. Cette enquête auprès de l'administration française a été motivée par la « prise de conscience du danger – existentiel – que les manipulations de l'information font peser sur nos démocraties » (Jeangène Vilmer et al., 2018). Ce ne sont là que quelques exemples d'interventions, bien d'autres, importantes, ayant également été menées dans les pays nordiques et ailleurs. Pour sa part, le groupe d'experts de haut niveau sur les fausses informations et la désinformation en ligne de la Commission européenne a été constitué en 2018 pour « conseiller la Commission sur tous les problèmes que soulève la diffusion de fausses informations sur les médias traditionnels et sociaux et sur les éventuels moyens de gérer leurs conséquences sociales et politiques ».

Dans le cadre d'une approche encore plus large, le gouvernement britannique a commandé un rapport indépendant, intitulé *Cairncross Review : A sustainable future for journalism*, qui a passé au crible l'environnement de marché actuel et futur auquel la presse et le journalisme de qualité sont confrontés au Royaume-Uni. Le rapport a formulé plusieurs recommandations quant au rôle des autorités de tutelle, l'éducation aux médias, les modèles de financement pour les éditeurs locaux, et l'aide aux radiodiffuseurs du service public (*Department for Digital, Culture, Media & Sport* – Royaume-Uni, 2019). Le Royaume-Uni a également publié un livre blanc et lancé une consultation ouverte sur la cybermalveillance, « *Online Harms* », dans l'objectif de structurer le débat autour des problèmes et des solutions susceptibles d'assurer la protection des utilisateurs en ligne. Les rapports de cette nature, établis au niveau national, peuvent sérieusement contribuer à l'identification des risques, des problèmes et des interventions envisageables, et guider les autorités de tutelle, les législateurs et les chercheurs dans la définition de mesures conformes aux priorités nationales.

Collaboration et coordination à l'échelon national et international

Un domaine d'activité capital consisterait à favoriser la collaboration entre les administrations publiques et en leur sein. Cette approche peut être appliquée au niveau multilatéral, comme l'illustre l'appel de Christchurch⁹, un plan d'action visant à prévenir la propagation de contenus à caractère terroriste et violent sur les plateformes de médias sociaux. En Europe, le *Plan d'action contre la désinformation* de la Commission européenne encourage une réponse coordonnée aux problèmes liés à la désinformation dans l'UE, et traite des moyens de lutter contre ce phénomène dans les États-membres et dans les pays limitrophes. Il a également pour ambition de renforcer la coopération et de riposter conjointement à la désinformation, de mobiliser le secteur privé pour qu'il tienne ses engagements, et d'améliorer la résilience de la société aux défis de la désinformation (European Commission, 2018c).

L'appel à la coordination a été mis en œuvre par le Système d'alerte rapide de l'Union européenne, qui offre un exemple de coopération entre les institutions de l'UE et les États membres pour faciliter l'échange de renseignements sur les campagnes de désinformation et la coordination des mesures prises en réponse. Le SAR s'appuie sur les renseignements fournis par les spécialistes, les vérificateurs de faits, les plateformes en ligne et les partenaires internationaux, et vise à sensibiliser le public aux menaces que présente la désinformation, à signaler les cas graves sur les plateformes en ligne et à donner les moyens aux chercheurs, aux vérificateurs de faits et à la société civile de mettre en place des actions coordonnées (EEAS, 2019). Il n'est cependant autorisé à intervenir que sur les sites ou les éditeurs extérieurs à l'UE, ce qui limite son aptitude à réagir aux menaces intérieures. D'autres exemples de collaboration européenne pour lutter contre la désinformation sont la *Task Force East StratCom*, créée en 2015 pour

⁹ Voir : <https://www.christchurchcall.com/> pour de plus amples renseignements.

contrer la désinformation et renforcer l'environnement médiatique¹⁰ et le *Centre européen d'excellence* pour la lutte contre les *menaces hybrides*¹¹.

La coordination est également importante à l'échelon national. Même si les fonctions de surveillance sont réparties entre plusieurs organismes, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que leurs interventions soient cohérentes et coordonnées. Aux États-Unis, par exemple, le *Global Engagement Center* du Département d'État traite les menaces de désinformation externes, tandis que les alertes intérieures sont couvertes par d'autres organismes, un rôle essentiel revenant aux services de renseignement nationaux. Les pouvoirs publics peuvent améliorer la façon dont ils diffusent les informations obtenues de ces organismes sur les médias sociaux. En dernière analyse, la solution à ces problèmes appelle « une responsabilité collective de l'armée, des milieux du renseignement, des organismes de répression, des chercheurs, des éducateurs et des plateformes » (DiResta, 2018).

Sensibilisation et capacité à contrer la désinformation

D'autres mesures peuvent consister à mettre au point des programmes, des instruments et des supports de formation dans l'objectif de détecter les campagnes de désinformation et d'y réagir. Elles interviennent souvent en période pré-électorale. Avant les élections suédoises de 2018, l'Office national suédois de la protection civile et de la préparation aux crises a procédé à une évaluation du paysage médiatique national, rédigé une note d'information sur les opérations d'influence et un manuel sur la communication de crise. Les autorités suédoises ont par ailleurs travaillé en coopération avec les services de police, les autorités électorales et d'autres organismes sur la détection, la notification, la neutralisation des menaces posées par la désinformation et la communication publique d'informations à ce sujet (la Cour, 2018). Au Costa Rica, le gouvernement a mis en place une plateforme de vérification (*Gobierno Aclara*, ou l'État apporte des éclaircissements) pour combattre les contenus anonymes sur les médias sociaux (il ne vérifie cependant pas les informations produites par les médias ou les journalistes). En Colombie, le Registre électoral national a élaboré la stratégie #VerdadElecciones2019 en coopération avec les médias, les universités et les partis politiques pour lutter contre la désinformation (Berghella, 2019) ; en Australie, la Commission électorale a créé un groupe de travail sur la cybersécurité et collaboré avec les médias sociaux pour s'attaquer à la mésinformation avant les élections générales de 2019 (Mcguirk, 2019). Les commissions électorales pourraient aussi envisager d'étendre leur soutien aux campagnes politiques dans le cadre de leur action visant à renforcer les capacités en matière de cybersécurité et à suivre la désinformation.

En 2019, le GCS britannique a mis au point une méthode détaillée de formation des fonctionnaires aux questions liées à la désinformation qui a été publiée sous le titre *RESIST: Counter-disinformation toolkit*. Ce guide a été conçu pour renforcer la résilience aux menaces en aidant les communicants publics à identifier la désinformation moyennant un usage plus efficace de l'observation des médias, la conduite d'analyses d'impact et la mise en œuvre de communications stratégiques pour contrer la désinformation et suivre les résultats (GCS, 2019). Ensemble, ces exemples marquent un progrès essentiel dans la capacité des administrations publiques à combattre la désinformation de manière plus rapide, stratégique et efficace.

Réponses réglementaires

L'intervention du gouvernement peut aussi revêtir la forme de mesures réglementaires. C'est là un vaste domaine, qui se trouve confronté à des questions nouvelles dans l'environnement changeant des technologies et des communications. Les autorités de tutelle doivent réfléchir à la fois *aux méthodes* de

¹⁰ Voir

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/--questions--and--answers--about--the--east--stratcom--task--force_en pour de plus amples informations.

¹¹ Voir <https://www.hybridcoe.fi/what-is-hybridcoe/> pour des renseignements complémentaires.

réglementation et *au moment* où ils doivent intervenir – étant entendu que les réponses réglementaires ne sont pas toujours évidentes, surtout lorsqu’elles portent sur de nouveaux marchés et technologies. La situation dans le secteur des médias et des communications évolue souvent plus vite que la capacité de la réglementation à s’adapter. Les autorités devront éventuellement mettre en place de nouveaux mécanismes pour élaborer, appliquer et assurer le respect de règlements, tout en restant conscientes du risque d’étouffer l’innovation avant que les technologies ne parviennent à maturité ou que leurs conséquences n’apparaissent clairement. À cette fin, elles peuvent aussi envisager l’application des principes de gouvernement ouvert à l’action des organismes de réglementation.

L’effacement de la démarcation entre plusieurs activités réglementées et les nouvelles capacités technologiques est un autre élément à prendre en compte. La plupart des structures réglementaires, par exemple, considèrent les différents médias, comme la radio, la télévision et la presse, séparément. Or, ce système n’est pas aisément transférable au nouvel environnement, où la technologie permet aux plateformes de fournir simultanément l’ensemble de ces services – et d’autres encore (Ash, 2016). Enfin, les réponses réglementaires nationales ne peuvent pas toujours égaler l’étendue et la portée mondiales des plateformes en ligne.

Dans son billet de blog de mars 2019 appelant à un rôle plus actif des autorités de tutelle, Mark Zuckerberg insistait sur la nécessité de centrer la réglementation sur les contenus malveillants, l’intégrité des élections, la protection de la vie privée et la portabilité des données (Zuckerberg, 2019). Cette sous-section examine les mesures réglementaires les plus intéressantes à cet effet. Outre la défense de la liberté d’expression, les réglementations peuvent favoriser les objectifs suivants : utiliser les instruments existants pour promouvoir des marchés des médias performants (tels ceux ayant trait à la propriété des médias) ; encourager la collaboration entre les organes de réglementation (en ce qui concerne les questions électorales et les marchés par exemple) et de nouveaux modes de travail (comme les sas réglementaires, qui offrent aux autorités de tutelle et aux entreprises un espace de collaboration pour élaborer de nouveaux modèles réglementaires dans des secteurs en évolution rapide) ; promouvoir la réglementation coopérative et l’autorégulation ; accroître la transparence des plateformes des médias sociaux ; et définir des mesures visant des contenus spécifiques (Graphique 2.5).

Graphique 2.5. Mesures réglementaires pertinentes



Fondamentalement, une gouvernance efficace et l’État de droit exigent des entreprises de médias qu’elles « opèrent à l’intérieur d’un cadre juridique qui défend la liberté d’expression » (Nelson, 2017). Bien que celle-ci soit protégée par l’article 19 de la Déclaration universelle des droits de l’homme, l’article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention européenne des droits de l’homme, et le premier amendement de la Constitution des États-Unis (entre autres), il reste beaucoup à faire sur ce front, notamment dans les pays de l’OCDE. Ainsi, neuf pays européens maintiennent des lois qui incriminent les atteintes à « l’honneur » du chef de l’État, 13 pays incriminent les propos offensifs à l’encontre d’organismes publics, 14 ont des lois qui font du blasphème un délit, et 16 en ont qui interdisent les outrages aux symboles de l’État, comme les drapeaux (The Economist, 2016). Les menaces que présente la propagation de la désinformation interrogent quant aux moyens d’établir un cadre réglementaire qui atténue les inconvénients des nouvelles technologies et qui, dans le même temps,

défend les droits individuels à la liberté de parole et d'expression et veille à ce que les citoyens profitent des possibilités qu'elles offrent.

Tirer parti des instruments réglementaires existants

Les technologies naissantes posent certes des problèmes réglementaires, mais les pouvoirs publics disposent de nombreux instruments et organismes dont ils peuvent faire un usage nouveau et élargi. Tout bien considéré, les pouvoirs publics ont pour responsabilité de promouvoir au sein de leurs frontières des marchés médiatiques dynamiques qui favorisent l'indépendance, la pluralité et la diversité des médias. La réglementation de ces marchés se distingue de celle d'autres secteurs. En particulier, « les marchés des médias ne doivent pas seulement offrir des prix bas, mais une information plurielle et diversifiée. Ces deux objectifs sont parfois contradictoires. Ainsi, pour attirer les annonceurs, un journal risque de privilégier un contenu répondant aux attentes du grand public, au détriment des minorités » (Pires, 2017). Il appartient aux instances de réglementation nationales d'identifier ces arbitrages et de les peser soigneusement. Compte tenu des conséquences en termes de politique et de gouvernance, l'indépendance des autorités de tutelle revêt un caractère primordial.

Concernant les nouvelles technologies de communication, l'historienne Ann Applebaum note qu'il s'agit aujourd'hui de définir pour le monde des médias sociaux l'équivalent des mécanismes de licences et de radiodiffusion publique. Ce n'est pas là un argument en faveur de la censure. C'est un argument en faveur de l'application au monde connecté de réglementations analogues à celles qui ont été utilisées dans d'autres sphères, pour fixer des règles en matière de transparence, de protection de la vie privée, de données et de concurrence (Applebaum, 2019). Pour ce faire, les gouvernements peuvent réfléchir aux moyens d'amplifier la surveillance réglementaire exercée dans d'autres domaines, ou de l'associer à celle des médias, afin de faire face aux menaces que pose la désinformation. Il est par exemple possible de tempérer les efforts visant à empêcher l'expression des électeurs, objectif courant des campagnes de désinformation, en interdisant le microciblage des publicités politiques. L'adoption d'une approche globale pourrait s'avérer particulièrement pertinente à l'heure où les pays tentent de remédier aux nouveaux problèmes qui transcendent des frontières commerciales et technologiques auparavant bien définies.

Méthodes coopératives

Une autre démarche consiste à définir de nouvelles méthodes coopératives pour élaborer des règlements plus souples, pertinents et efficaces. Une solution consiste à faire davantage appel à l'autoréglementation et aux codes de déontologie ou de pratique (voir l'exemple du code de bonnes pratiques contre la désinformation de l'UE à l'Encadré 2.5), qui peuvent avoir pour avantages de réduire les asymétries de l'information entre le secteur et l'État, d'accélérer et d'assouplir l'élaboration et l'actualisation des règlements, d'améliorer le respect de la réglementation et de réduire les coûts (OECD, 2015b). Cependant, l'efficacité de l'autoréglementation est aussi fonction de la disposition des entreprises concernées à renoncer à certains des avantages que présente un marché non réglementé pour favoriser la résolution efficace et équitable du problème. Les appels des médias sociaux en faveur d'une réglementation font l'objet d'un scepticisme persistant du fait qu'ils l'avaient initialement rejetée sous toutes ses formes.

L'*International Fact Checking Network* (IFCN) a ainsi établi un Code de principes destiné aux « organismes qui publient régulièrement des rapports non partisans sur l'exactitude des déclarations faites par des personnalités publiques ou des institutions de premier plan, et sur celle d'autres affirmations largement diffusées présentant un intérêt pour la société »¹². L'élaboration de codes de conduite pourrait aussi offrir l'occasion d'examiner les problèmes relatifs à la programmation et aux médias en rapport avec l'impartialité, la programmation des jeunes, les crises, ou les élections (Sunstein, 2017). La nouvelle campagne *Journalism Trust Initiative*, lancée par Reporters sans Frontières, propose un système de

¹² <https://ifcncodeofprinciples.poynter.org/>. Au moment de la rédaction du présent rapport, le code compte 48 signataires vérifiés, et 14 dont la signature n'est plus valide.

certification qui vise à promouvoir un journalisme rigoureux et fiable grâce à des normes couvrant les questions liées à la transparence et à la confiance, comme la propriété, l'indépendance, les sources de recettes, les méthodes journalistiques et la conformité aux normes déontologiques.

Encadré 2.5. Code de bonnes pratiques contre la désinformation

L'organe exécutif de l'Union européenne a obtenu de plateformes technologiques et d'entreprises du secteur de la publicité qu'elles signent de leur plein gré un Code de bonnes pratiques contre la désinformation. Plusieurs acteurs technologiques importants, dont Facebook, Google, Twitter, Mozilla, des membres de l'association professionnelle EDIMA et plusieurs groupes publicitaires se sont engagés à respecter le jeu de normes d'autoréglementation proposé.

Le code encourage les plateformes technologiques à prendre d'elles mêmes des mesures dans les domaines suivants :

- priver certains comptes et sites qui répandent la désinformation de recettes publicitaires ;
- accroître la transparence des publicités politiques et contextuelles ;
- s'attaquer au problème des faux comptes et des robots en ligne ;
- donner aux consommateurs les moyens de signaler les cas de désinformation et d'accéder à différentes sources d'information, et améliorer en parallèle la visibilité et la repérabilité des contenus fiables ;
- donner aux chercheurs les moyens de surveiller la désinformation en ligne moyennant un accès respectueux de la vie privée aux données des plateformes.

Bien que l'adhésion au code soit volontaire, cette initiative souligne l'importance d'une approche multipartite et de la participation des partenaires du secteur à la lutte contre la désinformation en ligne.

<!!Voir page 20 le guide de style de l'OCDE, pour lire les meilleures pratiques sur la gestion des encadrés. N'oubliez pas à remplacer ou supprimer cette ligne.!!>

Source : https://ec.europa.eu/commission/news/code-practice-against-disinformation-2019-jan-29_en ; Lomas, N. (2018), Tech and ad giants sign up to Europe's first weak bite at 'fake news', <https://techcrunch.com/2018/09/26/tech-and-ad-giants-sign-up-to-europes-first-weak-bite-at-fake-news/> (consultés le 11 octobre 2018)

Les sas réglementaires et les bancs d'essai sont des processus de co-création « conçus pour aider les pouvoirs publics à mieux appréhender une nouvelle technologie et ses conséquences réglementaires, tout en donnant au secteur la possibilité de tester cette nouvelle technologie et des modèles économiques dans un environnement vivant » (OECD, 2018b). Le gouvernement français a notamment travaillé en collaboration avec Facebook pour se faire une idée plus précise de la façon dont le réseau social contrôle ses contenus (Marchal, 2018). Cette forme de « réglementation coopérative » pourrait gagner en importance compte tenu de la complexité et du rôle démocratique crucial des plateformes de médias sociaux. Il convient de noter que cette approche collaborative à la mise au point de règlements et d'interventions devrait mobiliser des participants divers issus de la société civile, d'organismes de vérification de faits, des médias, et d'établissements universitaires (Koulolias et al., 2018).

Réglementation des plateformes de médias sociaux

La réglementation des plateformes de médias sociaux elles-mêmes peut présenter des approches très diverses. Elle peut viser à encourager la concurrence et à supprimer les barrières entre services en ligne et médias sociaux en exigeant par exemple que les utilisateurs puissent transférer leurs données personnelles d'un service à l'autre (concept connu sous le nom de « portabilité des données », qui

constitue un élément central du Règlement général sur la protection des données (RGPD) de l'Union européenne). Elle peut aussi chercher à mieux faire comprendre le fonctionnement des sites et les modes de propagation de la désinformation, par exemple en imposant aux plateformes de diffuser plus d'informations sur la façon dont les algorithmes privilégient certains messages et publicités et sur les sources de financement publicitaire (comme le projet de loi *Honest Ads Act* actuellement examiné aux États-Unis). La communication d'informations sur le financement et les cibles publicitaires aux utilisateurs permet parfois de déceler une influence extérieure. Ces mesures n'empêcheront pas la conduite de campagnes de désinformation coordonnées sur les médias sociaux mais, en imposant une plus grande transparence, elles peuvent apporter un éclairage sur les enjeux et les protagonistes. La transparence peut aussi donner aux autorités de tutelle les moyens de mieux comprendre le fonctionnement des plateformes et renforcer l'efficacité des mesures.

Une étape importante de la conception de ces interventions consiste à mieux définir et unifier les cadres réglementaires qui s'appliquent aux nouvelles plateformes. Dans de nombreux pays, les instances de réglementation des télécommunications sont les premières responsables de la lutte contre la désinformation en ligne, alors que la réglementation des médias comporte des dispositions relatives aux contenus dont la pertinence pour les médias sociaux va croissant. Il conviendra de remédier à cette fragmentation et de mieux tenir compte de la nature hybride des plateformes pour élaborer une réglementation qui, tout en luttant contre la désinformation, protégera l'écosystème des médias et de l'information dans son ensemble.

Compte tenu de la rapidité et de l'ampleur des dommages que les robots peuvent provoquer en diffusant la désinformation et en altérant de leur propre initiative les conversations, les pouvoirs publics auraient aussi intérêt à examiner les mesures que les médias sociaux pourraient prendre pour limiter l'anonymat et vérifier que les comptes sont contrôlés par des opérateurs humains. Pour ce faire, elles peuvent encourager l'utilisation de systèmes de vérification exigeant que les robots soient étiquetés (voir le rapport du *Panel for the Future of Science and Technology* du Service de recherche du Parlement européen « *A governance framework for algorithmic accountability and transparency* », 2019 pour une autre analyse de la réglementation des médias sociaux).

La réglementation peut aussi chercher à limiter les dommages et les risques liés au ciblage en ligne¹³ (comme ceux consistant à amplifier les contenus malveillants, à favoriser la fragmentation et à mettre en péril la confidentialité des données), et à en renforcer en parallèle les avantages (accroissement de la pertinence des informations, de la portée des conversations en ligne et de la participation à ces dernières) (CDEI, 2020). Elle peut par exemple s'attacher à rehausser la transparence du microciblage des publicités politiques, voire à limiter celui-ci, car ces pratiques risquent d'accentuer la polarisation et de restreindre le discours politique.

Dans son rapport de 2020, le *Centre for Data Ethics and Innovation*, un organisme consultatif indépendant du gouvernement britannique, formule un ensemble de recommandations visant à renforcer la redevabilité, la transparence et l'autonomie des utilisateurs en ce qui concerne le ciblage en ligne. Le rapport propose par exemple que les autorités de tutelle établissent un code de pratique pour fixer des normes, qu'ils obligent les plateformes en ligne à évaluer et à expliquer les conséquences de leurs systèmes, leur imposent de donner aux chercheurs indépendants accès à leurs données selon les besoins, et les encouragent à fournir aux utilisateurs davantage d'informations et à leur accorder un droit de regard sur leurs données (CDEI, 2020). Les mesures de cette nature favoriseraient par ailleurs l'adoption des données ouvertes dans le contexte de la désinformation, et offrirait aux acteurs non gouvernementaux, aux médias sociaux en particulier, plus de possibilités d'ouvrir l'accès à leurs données dans l'intérêt

¹³ Notion qui désigne un ensemble de pratiques utilisées pour analyser les informations relatives aux utilisateurs et personnaliser ensuite leur expérience en ligne [...] qui détermine le contenu proposé aux usagers et leurs activités en ligne (CDEI, 2020).

général. Elles codifieraient de la même manière les règles et valeurs fondamentales régissant la défense du droit à l'information et à la liberté d'expression.

Réglementation directe du contenu des plateformes

Enfin, les pouvoirs publics sont de plus en plus soucieuses de réglementer la teneur des propos circulant sur les plateformes des médias sociaux. Dans la seule zone OCDE, plusieurs pays – dont l'Allemagne, le Canada, la France, et l'Italie – ont récemment proposé ou adopté des lois visant à condamner la désinformation ou les discours haineux¹⁴. Étant donné la complexité que présente la mise en œuvre proportionnée de ces textes, les pouvoirs publics auraient intérêt à examiner ces mesures importantes pour distinguer celles qui sont efficaces de celles qui ne le sont pas.

Comme l'a souligné le groupe d'experts de haut niveau sur les fausses informations et la désinformation en ligne établi par la Commission européenne, la plupart des ripostes à la désinformation devraient être de nature non réglementaire, car celles qui visent à réglementer les contenus présentent plusieurs problèmes qui retentissent sur la liberté de parole et le contrôle de l'information. À ce sujet, les organismes de défense des droits de l'homme des Nations Unies ont « clairement établi que l'incrimination de la désinformation est incompatible avec le droit à la liberté d'expression » (OSCE, 2019).

Des études laissent en outre entendre que ces lois pourraient encourager les plateformes à supprimer un trop grand nombre d'informations, et ainsi les amener à museler la parole plutôt que de risquer d'être tenues responsables de la présence de discours éventuellement litigieux en ligne (Keller, 2017). L'action des médias sociaux détenus par des intérêts privés qui assurent la prestation d'un service public en offrant aux citoyens un espace d'échanges et de débat accentue ce risque. Par ailleurs, transférer aux entreprises privées la responsabilité de décider des informations diffusées « supprime des protections juridiques essentielles pour les utilisateurs de l'internet... les gouvernements qui externalisent le contrôle de la parole aux entreprises privées peuvent en fait exercer une censure indirecte » (Keller, 2017). Pour cerner pleinement les éventuelles conséquences défavorables, sur le plan juridique, des mesures envisageables pour l'espace citoyen et médiatique, il conviendra de comparer les lois judiciaires aux mesures d'autorégulation privilégiées par les organismes réglementaires.

Mesures envisageables en matière de médias et de participation citoyenne

Plus généralement, les pays devront aussi réfléchir sérieusement aux moyens d'instaurer un environnement – l'écosystème des médias et de l'information – susceptible de favoriser les principes de gouvernement ouvert. -Toutes ces mesures visent à garantir que les citoyens sont informés, que leurs besoins sont pris en considération et qu'ils sont en mesure de tenir le gouvernement comptable de son action. Un écosystème qui leur permet de « se réunir (même virtuellement) pour échanger des informations et débattre est essentiel à une bonne gouvernance » (OECD, 2014a) ; un tel écosystème soutient la démocratie et la bonne gouvernance précisément parce qu'il permet aux citoyens d'être informés et de s'engager.

La fonction de service public des écosystèmes des médias et de l'information est essentielle pour appuyer le « discours rationnel » d'un pays. Habermas note que cela suppose « un déroulement public et l'inclusion complète de tous les intéressés, une égale répartition des droits de communication, le caractère non violent d'une situation n'admettant que la force non coercitive du meilleur argument et la sincérité des déclarations faites par tous les participants » (Habermas, 1992). Des écosystèmes des médias et de l'information performants doivent aussi représenter et couvrir toutes les composantes de la société. Divers facteurs peuvent faire obstacle à cette fonction, notamment les restrictions à la liberté de la presse,

¹⁴ Le guide des mesures de lutte contre la désinformation dans le monde de l'Institut Poynter présente des informations utiles à cet égard : <https://www.poynter.org/news/guide--anti--misinformation--actions--around--world>

l'insuffisance des mesures visant à remédier aux failles du marché ou le manque de soutien au droit d'accès aux médias, l'incapacité de la société civile à réagir aux faits mis en lumière par les journalistes, et une éducation imparfaite aux médias (Norris and Odugbemi, 2010).

C'est pourquoi le groupe d'experts de la Commission européenne encourage les pouvoirs publics à axer l'essentiel de leurs interventions dans ce domaine sur le renforcement « de l'éducation aux médias et à l'information, de la citoyenneté numérique, de l'indépendance des médias d'information, et des débats numériques sans ingérence des pouvoirs publics et des acteurs puissants du secteur privé (European Commission, 2018a). Il recommande tout particulièrement d'adopter une approche coordonnée et intégrée visant à renforcer la résilience de la société à la désinformation. La section qui suit analyse plusieurs mesures susceptibles d'instaurer des conditions propices à la transparence et à la participation.

Favoriser la transparence, l'accès à l'information, et les données ouvertes

Le droit d'accès à l'information et aux données est un principe clé du gouvernement ouvert. Fondement des efforts pour accroître la transparence et permettre à la population de mieux comprendre les fonctions gouvernementales, il est aussi essentiel pour mieux faire entendre la voix des citoyens en appuyant les autres principes de gouvernement ouvert que sont l'intégrité, la redevabilité et la participation des parties prenantes. La transparence permet à la population et aux journalistes de remplir une fonction de veille en pointant les problèmes et en examinant minutieusement les mesures et les décisions prises par les pouvoirs publics. Elle favorise aussi la participation des parties prenantes en informant la population des questions qui la concernent. Globalement, la capacité des citoyens, en tant que parties prenantes, à être informés de l'action et des processus de leur gouvernement et à les comprendre est un élément fondamental de la démocratie.

Les avantages que peut procurer l'accès à l'information (AI) résident « à la fois dans la volonté du gouvernement d'être transparent et dans la capacité des citoyens à exiger des informations et à les utiliser » (McCloughlin and Scott, 2010). Les médias sont des parties prenantes stratégiques à cet égard. L'économiste Joseph Stiglitz a observé à ce propos que les journalistes jouent rôle décisif dans la correction des « distorsions systématiques » entre la tentation du gouvernement de conserver la mainmise sur l'information parce qu'elle est source de pouvoir ou pour éviter des situations embarrassantes d'une part, et l'envie du public d'avoir accès à l'information d'autre part (Stiglitz, 2008). L'information publique est un bien qui peut bénéficier à l'ensemble de la société, mais cela suppose que la population soit en mesure d'y accéder et que la presse soit libre de la publier pour accroître la transparence et tenir les gouvernements comptables de leur action (Stiglitz, 2008).

Concrètement, les systèmes d'AI efficaces permettent aux journalistes de suivre leurs enquêtes en toute indépendance et offrent ainsi un moyen d'améliorer la qualité de la couverture médiatique (Encadré 2.6 **Error! Reference source not found.**). Les journalistes font généralement appel aux lois d'AI lorsqu'ils « ne peuvent obtenir les documents par d'autres voies [...], lorsqu'ils souhaitent obtenir des informations « brutes » ou non traitées, ou lorsqu'ils ont pour objectif de dévoiler des affaires de corruption ou des scandales d'ordre politique » (Bertoni, 2012). Les informations qu'ils obtiennent ainsi concernent le plus souvent l'utilisation des ressources publiques, notamment les dépenses sociales et les frais de mission, et les questions relatives à l'environnement et à la santé (Bertoni, 2012). Même si les lois d'AI ne sont pas une source primaire d'information pour tous les journalistes, compte tenu du temps nécessaire pour déposer une demande, attendre la réponse et éventuellement faire appel, l'existence d'un cadre robuste leur permet de remplir efficacement leur fonction. En simplifiant et en accélérant le processus, des mesures qui encourageraient la communication préalable des informations leur faciliteraient donc considérablement la tâche. Elles auraient aussi pour effet de démocratiser et d'élargir l'utilisation des informations divulguées, ce qui renforcerait encore la transparence.

Les pouvoirs publics doivent aussi étudier les moyens de promouvoir la transparence de manière à favoriser la confiance ; la seule amélioration de l'accès à l'information n'améliorera pas la gouvernance.

La qualité de l'information et la façon dont elle est produite entrent en ligne de compte. Il est également essentiel de préserver l'indépendance des données et de la recherche publiques et de renforcer les compétences des bureaux statistiques pour rehausser la confiance dans l'État et la capacité de la population à participer au processus d'élaboration des politiques, comme le note la Recommandation du Conseil concernant les bonnes pratiques statistiques (OECD, 2015^[1]).

Encadré 2.6. Utilisation par les journalistes de la divulgation préalable des informations : le cas des subventions agricoles de l'UE

Les mesures visant à rendre le système des subventions de l'Union européenne plus transparent constituent un exemple de divulgation préalable d'informations à grande échelle. Un groupe de journalistes a déposé des demandes d'informations concernant la distribution des 55 milliards EUR de subventions agricoles inscrites au budget annuel de l'UE. Une fois ces informations communiquées par plusieurs États membres, dont le Danemark et le Royaume Uni, elles ont été publiées sur le site Farmsubsidy.org. Plusieurs articles sont ensuite parus qui ont contraint d'autres pays de l'UE à diffuser leurs données, malgré leur réticence initiale. L'UE a finalement adopté une directive qui imposait la mise à disposition publique de toutes les informations relatives à l'affectation des subventions, permettant ainsi d'en identifier les bénéficiaires, petits et grands.

Source : Darbyshire, Helen (2010), Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities, World Bank Institute, Governance Working Paper Series http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/2137981259011531325/65983841268250334206/Darbyshire_Proactive_Transparency.pdf

À terme, la façon dont l'information est partagée et utilisée et son influence sur le public démontreront le bien-fondé d'une diffusion transparente des décisions gouvernementales et des programmes et services publics. Les pouvoirs publics doivent également réfléchir aux moyens de fournir cette information de manière à ce qu'elle soit utile aux citoyens et aux médias, mais aussi aux machines. La publication préalable d'informations du secteur public, comme les données publiques ouvertes, peut faciliter leur analyse et leur application. Pour remédier aux problèmes sociaux et politiques à l'ère numérique, les pouvoirs publics et d'autres acteurs doivent avoir accès aux technologies et aux données numériques, les partager et les utiliser, ce qui leur permettra d'intervenir de manière plus réactive.

La Banque mondiale a constaté qu'un meilleur ciblage de l'information et sa diffusion en temps plus opportun peuvent renforcer la redevabilité et la réactivité (World Bank, 2017). Les citoyens ont souvent du mal à comprendre – et les journalistes ont parfois des difficultés à présenter – les informations dont ils prennent connaissance. Cela tient en partie à un problème technique, car les journalistes ne savent pas toujours comment interpréter les données ou comment utiliser les techniques de visualisation, et n'ont d'ailleurs pas les moyens de le faire. De plus, ils éprouvent parfois des difficultés à traduire les données brutes et les informations techniques en un contenu pertinent en rapport avec les réalités de leur public.

Pour remédier à ces problèmes, les gouvernements pourraient s'efforcer d'établir des relations avec un large éventail de journalistes, d'organisations de la société civile et d'universitaires de manière à ce que tous les intervenants aient connaissance des informations disponibles et puissent réfléchir aux moyens de les publier sous une forme intéressante et accessible. Là encore, cela suppose de prendre contact avec des journalistes et les acteurs citoyens concernés pour encourager leur utilisation des données publiques ouvertes, et de leur offrir des conditions propices à leurs travaux (OECD, 2017^[2]). Or, le rapport de 2018 de l'OCDE *OECD Open Government Data Report* indique que dans 18 des 33 pays de l'OCDE, ni les organisations de la société civile, ni les journalistes n'étaient considérés comme des parties prenantes prioritaires dans le cadre des projets liés aux données publiques ouvertes (OCDE, 2019^[3]). Il est

effectivement nécessaire, parallèlement au renforcement de la transparence, d'intervenir en amont pour veiller à ce que l'information soit utilisée et puisse exercer une influence.

De tels échanges garantirait que les intervenants mobilisés sont bien choisis et que les fonctionnaires et les journalistes connaissent leurs publics cibles. Les pouvoirs publics pourraient aussi envisager des consultations avec différents médias (sans se limiter aux plus importants, qui représentent généralement la majeure partie des échanges et interactions) pour mieux comprendre quelles informations présenteraient un intérêt et sous quelle forme.

Soutien aux médias qui favorisent la pluralité des points de vue

D'autres mesures visent à garantir le fonctionnement transparent de l'ensemble du marché sur lequel les plateformes d'information et de médias sociaux opèrent. Malgré la multiplication des modes d'accès aux nouvelles et à l'information, nombre de marchés des médias traditionnels rétrécissent à vue d'œil, et seul un petit nombre d'entreprises internet et de médias sociaux dominant leur secteur.

Au cours de la décennie écoulée, s'opposer à la capture des médias et « préserver la diversité, l'indépendance et la qualité des médias d'information est [devenu] un défi même pour les sociétés les plus attachées à la démocratie », défi dont la résolution appellera une intervention gouvernementale (Nelson, 2017). Comme déjà indiqué, la diffusion de la presse locale aux États-Unis n'a cessé de décliner : en 2017, le public de tous les médias (sauf la radio) a diminué, et le tirage des quotidiens a reculé de 11 % (Barthel, 2018). Dans le même temps, Alphabet Inc. (maison-mère de Google et YouTube) et Facebook Inc. représentaient ensemble plus de 50 % des ventes de publicité numérique aux États-Unis ; en revanche, les sommes consacrées à la publicité imprimée devraient continuer de baisser (Shaw, 2018). Bien qu'elles ne portent pas sur ce thème particulier, les politiques de la concurrence en élaboration dans différents pays, et notamment à l'UE, visent à atténuer la domination des géants technologiques.

Ce double problème – la baisse de la part de marché et des recettes de nombreux médias traditionnels, et la domination croissante des nouveaux agrégateurs et plateformes des médias sociaux – est particulièrement inquiétant compte tenu du rôle que le pluralisme des médias joue à l'appui du bon fonctionnement de la démocratie, d'une gouvernance de qualité et de la lutte contre la corruption. En effet, « les médias fournissent des nouvelles et des informations, portent des problèmes à l'attention du public et favorisent le débat et la discussion [...] (et) assurent une fonction de surveillance de l'intérêt général et tiennent les acteurs étatiques et non étatiques comptables de leur action » (OECD, 2014a). Ce pluralisme concerne également la propriété des médias, où une certaine concentration est observable, et qui est parfois rattachée à des organismes qui ne défendent pas l'indépendance de leurs journalistes.

De fait, plus le taux de pénétration des journaux, de la radio et de la télévision est élevé, plus le taux de corruption est faible (Bandyopadhyay, 2009). Une étude récente a montré que lorsqu'un journal local disparaît, les collectivités locales se trouvent confrontées à des coûts d'emprunt supérieurs, indépendamment de la situation économique. Cela tient sans doute à un plus grand gaspillage des ressources du fait que la surveillance exercée sur les administrations locales est moindre, et qu'elles peuvent accepter des modalités de financement moins efficaces sans que les journaux leur demandent de se justifier (Gao et al, 2018). D'autres données indiquent que les pays qui figurent en bonne place au Classement mondial de la liberté de la presse ou qui affichent un taux de diffusion élevé de la presse sont aussi mieux notés sur les indices internationaux de la corruption (Stapenhurst, 2000 ; Brunetti and Weder, 2003 ; Bandyopadhyay, 2009).

Outre qu'elles doivent veiller à ce que le marché soit structuré de manière à servir au mieux l'intérêt général, les pouvoirs publics peuvent aussi examiner les moyens de favoriser la fourniture d'informations de qualité, compte tenu de leur intérêt public. Elles peuvent par exemple prêter appui au journalisme en ligne ou local moyennant des aides financières ou une simplification des formalités administratives. Pour promouvoir un écosystème médiatique qui favorise les objectifs de transparence et de redevabilité du gouvernement ouvert, il ne suffit pas de réfléchir au rôle des médias privés et du journalisme. Pour que

les médias servent effectivement l'intérêt général, certains modèles s'imposent, notamment ceux des fondations à but non lucratif (comme Pro Publica) et des médias de service public (comme la BBC) (Ashe, 2016). Les radiodiffuseurs publics, notamment, affichent les notes les plus élevées sur les indices de confiance, tout au moins dans les pays où leur indépendance n'est pas mise en cause (Newman et al, 2018). De ce fait, ils peuvent contribuer à la bonne gouvernance en fournissant des informations au public, en donnant une voix à tous les segments de la population, et en permettant à des points de vue divers de s'exprimer (Mcloughlin and Scott, 2010).

Enfin, les pouvoirs publics doivent engager une réflexion approfondie sur les moyens d'encourager la participation de la population à la production d'informations, dans le cadre du journalisme citoyen et de proximité, qui permettent à des intervenants plus divers de s'exprimer. Ce phénomène est déjà amorcé, que l'omniprésence des plateformes numériques et la montée en puissance de l'activisme citoyen ont enclenché et accélèrent. Les pouvoirs publics pourraient appuyer les projets, au niveau national et dans le cadre de l'aide internationale au développement, qui visent à former les citoyens-journalistes et les médias traditionnels aux modes de gestion de la participation, voire accorder des subventions aux médias citoyens. Au final, l'objectif consiste à définir des moyens d'aider les nouvelles plateformes et les nouveaux modes de diffusion de l'information de manière à ce que les médias puissent jouer leur rôle fondamental de soutien à la démocratie (voir les exemples à ce sujet à l'Encadré 2.7).

Encadré 2.7. Exemples de mesures visant à soutenir les médias

Les évolutions technologiques récentes ont eu une incidence profonde sur le paysage médiatique, les modèles économiques établis et les modes de consommation de l'information, ce qui a amené les pouvoirs publics à repenser les moyens de soutenir les médias. Plusieurs pays ont pris des mesures concrètes visant à favoriser la diversité de l'écosystème médiatique. On relèvera les suivantes :

- Le gouvernement français a adopté plusieurs mesures d'aide à la presse, notamment une année d'abonnement gratuit, offerte par l'État, à tous les jeunes dès l'âge de 18 ans, des aides publiques directes et indirectes, et des subventions à la presse sous la forme d'allègements fiscaux (Chrisafis, 2009).
- En Suède, le gouvernement finance les journaux provinciaux pour assurer la pluralité d'opinion sur le marché des médias (Nord, 2013).
- L'Autriche a établi un ensemble de lignes directrices en vertu desquelles le gouvernement subventionne les journaux qui fournissent des informations d'ordre politique, économique et culturel (Greenwell, 2017).
- Le gouvernement norvégien actualise ses programmes de subvention et envisage de fixer un prix minimum pour les journaux (Schiffirin, 2017).
- Le budget 2019 du Canada a adopté un train de mesures fiscales d'un montant de 595 millions CAN pour lutter contre les pertes d'emplois croissantes dans les médias d'information. Ces mesures visent les « organisations journalistiques canadiennes qualifiées » (OJCQ) et leur permettraient de bénéficier d'un crédit d'impôt remboursable de 25 % sur les salaires versés aux journalistes, et offriraient par ailleurs un crédit d'impôt sur le revenu aux Canadiens qui s'abonnent à des services d'information numérique (Pinkerton, 2019).

Source : Chrisafis A. (2009) *Sarkozy pledges €600m to newspapers*,

<https://www.theguardian.com/media/2009/jan/23/sarkozy-pledges-state-aid-to-newspapers> (consulté le 10 octobre 2018)

Nord, Lars W. (2013), *Newspaper competition and content diversity: a comparison of regional media markets in Sweden*, <https://revistas.ucm.es/index.php/PADE/article/viewFile/42800/40659>

Greenwell, T. (2017), *Journalism is in peril. Can government help?*, <https://insidestory.org.au/journalism-is-in-peril-can-government-help/>

Schiffirin, A (2017), *How Europe fights fake news*, <https://www.cjr.org/watchdog/europe-fights-fake-news-facebook-twitter-google.php> (consulté le 12 octobre 2018)

Pinkerton, C. (2019), *Budget 2019: Budget reveals details of government's news media fund*, <https://ipolitics.ca/2019/03/19/budget-2019-budget-reveals-details-of-governments-news-media-fund/>

Éducation aux médias et aux outils numériques

Nonobstant les efforts déployés par les pouvoirs publics, les plateformes de médias sociaux et d'autres intervenants pour détecter et prévenir la propagation de la désinformation, il appartient en définitive aux utilisateurs et aux consommateurs de nouvelles de distinguer la vérité de la fiction. Le développement de l'éducation aux médias et aux outils numériques est donc une mesure clé pour s'attaquer aux défis posés par la désinformation et les discours provocateurs, ce qui est tout à l'avantage des plateformes en ligne et des réseaux sociaux. Outre ces objectifs, l'éducation aux médias et aux outils numériques est un levier essentiel de la participation citoyenne et d'un engagement éclairé.

L'éducation aux médias se rapporte à la capacité des citoyens à analyser, évaluer et créer du contenu. De fait, « les médias ne peuvent remplir efficacement leur fonction de redevabilité que si les citoyens sont en mesure de les utiliser. Cela suppose un accès à leurs produits et infrastructures et la capacité à comprendre l'information » (OECD, 2014a). L'éducation aux médias a donc pour objectif de permettre aux utilisateurs de devenir des consommateurs critiques de l'information pour que les médias puissent

assumer leur rôle consistant à améliorer la gouvernance démocratique (McLoughlin and Scott, 2010). L'éducation aux outils numériques a pour sa part trait aux mêmes compétences, mais appliquées au contenu numérique, ainsi qu'à une utilisation et une maîtrise de base des technologies numériques courantes. En donnant aux citoyens les moyens d'accéder à l'information, de l'évaluer et d'exprimer leur opinion, cette éducation – qui peut englober l'éducation numérique et citoyenne – renforce l'engagement et les connaissances des citoyens et, au bout du compte, les principes de gouvernement ouvert.

Les programmes d'éducation aux médias et aux outils numériques sont menés par des acteurs très divers. Les pouvoirs publics, par exemple, peuvent tirer profit des travaux réalisés par les organisations internationales (comme la publication de l'Unesco, *Journalisme, fake news & désinformation : manuel pour l'enseignement et la formation en matière de journalisme*)¹⁵, les ONG, les instituts de recherche et d'autres groupes d'intérêt public, pour mettre en place des programmes de cette nature, ou s'inspirer des travaux effectués par des entreprises privées (comme le programme *Be Internet Awesome*¹⁶ de Google). On peut également citer, au Royaume-Uni, le *News Literacy Project* et la *Community Media Association*, un organisme représentatif du secteur qui a pour vocation de promouvoir l'accès des communautés aux médias.

Par ailleurs, les organes d'information eux-mêmes, les radiodiffuseurs du service public en particulier, sont des sources de matériel didactique, d'activités et de formations. En Europe, entre 2010 et 2016, l'Observatoire européen de l'audiovisuel a recensé 547 projets d'éducation aux médias dans les États membres de l'UE, dont 40 % mis en œuvre par plus d'un partenaire (gouvernement, organisation de la société civile, instance de réglementation des médias, université, etc.) (European Audiovisual Observatory, 2016). Cela dit, s'agissant de l'éducation numérique, les intervenants - universitaires, journalistes et entrepreneurs sociaux compris - auraient eux-mêmes tout intérêt à encourager au sein de leur profession le développement des compétences numériques nécessaires à la science et à la recherche ouvertes, au journalisme de données, et à la technologie citoyenne (OCDE, 2019_[3]). Les pouvoirs publics prennent souvent d'eux-mêmes des mesures pertinentes, en inscrivant ce thème aux programmes d'enseignement, ou en instituant des services, des campagnes ou des programmes visant à développer les compétences des personnes de tous âges en la matière. Le groupe de travail de haut niveau de la Commission européenne observait dans son rapport : « Pour que l'éducation aux médias et à l'information porte ses fruits, elle doit être mise en œuvre à grande échelle dans les programmes scolaires et universitaires et dans les programmes de formation des enseignants, et assortie de méthodes précises d'évaluation et de comparaison internationale » (European Commission, 2018a). Les mesures en ce sens, comme celles prises par le ministère de la Culture en France, le Conseil supérieur d'éducation aux médias en Belgique, et d'autres encore, ont généralement pour objectif de fournir des outils, des formations et des possibilités d'échanges entre élèves et journalistes afin de renforcer la résilience à la désinformation. En Finlande, les pouvoirs publics ont lancé bien avant la vague de désinformation récente des programmes destinés à former la population et à encourager les discours positifs pour contrer les propos potentiellement dangereux en provenance de Russie (Standish, 2017_[4]). À terme, l'objectif consistera à développer les activités en cours, à recenser les plus efficaces, et à diffuser les bonnes pratiques.

Plateformes de participation multipartites

Le manque de clarté des problèmes et des solutions, conjugué au caractère complexe, mondial et rapidement évolutif des premiers, appelle des efforts plus délibérés pour favoriser la collaboration entre différents intervenants. Comme l'a noté la Commission européenne, « les meilleures réponses seront sans doute le fruit de collaborations multipartites » (European Commission, 2018a). L'une des fonctions des plateformes multipartites est d'offrir un espace de dialogue et de participation, et de réunir les pouvoirs

¹⁵ Voir <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265552>

¹⁶

<https://techcrunch.com/2019/06/24/googles-new-media-literacy-program-teaches-kids-how-to-spot-disinformation-and-fake-news/>

publics, les autorités de tutelle, les journalistes et la société civile pour examiner et définir des mesures pertinentes. En Uruguay, par exemple, de vastes coalitions de la société civile « ont exploité les connaissances techniques de leurs membres et ont axé leur action sur des questions spécifiquement liées aux médias, comme la liberté d'expression ou les radios communautaires. Les contacts stratégiques établis avec des membres de l'Assemblée nationale générale [...] ont permis d'élaborer, d'introduire et de défendre des projets de réforme des médias » – et, à terme, de les voter – avec le retour d'information et le soutien des organisations compétentes de la société civile (Rothman, 2014).

De même, les projets de démocratie délibérative, comme les assemblées et jurys citoyens, peuvent encourager des débats plus apaisés, faisant davantage appel à des données factuelles (Suiter, 2019), et donner naissance à un groupe de citoyens informés, capables de défendre et de représenter avec efficacité des points de vue éclairés sur des thèmes conflictuels. À terme, les pays pourraient aussi veiller à ce que les services et les partenaires de la société civile dont l'action porte principalement sur le gouvernement ouvert participent à la définition des réformes indispensables pour favoriser l'ouverture et la participation.

Comme ces enjeux appellent généralement des interventions qui mobilisent à la fois les pouvoirs publics, les organismes de la société civile, les citoyens et des entreprises privées, les programmes qui rassemblent une grande diversité de protagonistes peuvent jouer un rôle déterminant en termes de sensibilisation, d'échange de connaissances et d'informations, et de collecte de données. Le rôle des plateformes multipartites est particulièrement important en ce qui concerne la définition des besoins en matière de recherche. Comprendre comment l'information circule et comment elle est partagée, comment la désinformation est créée et propagée, pourquoi et par qui, quelles sont les ripostes les plus efficaces, et quels enseignements peuvent être dégagés de mutations technologiques antérieures – toutes ces questions doivent être étudiées. Outre l'intérêt que présente l'augmentation des financements directs à la recherche, la participation des milieux universitaires, des instances de réglementation et d'autres organismes compétents aux discussions relatives aux besoins en matière de recherche est indispensable à la mise en place d'interventions cohérentes et efficaces, et permettrait aux pouvoirs publics d'élaborer des politiques adaptées.

Enfin, les organismes de vérification de faits, et parfois les médias eux-mêmes, constituent un groupe de première importance, qui s'emploie à contrer directement la désinformation et à rétablir les faits. Selon le *Reporter's Lab* de l'Université Duke, leur nombre aurait triplé entre 2014 et 2017 (Stencel and Griffin, 2018). L'*International Fact Checking Network*, un service de l'Institut Poynter spécifiquement chargé de réunir et de coordonner les vérificateurs de faits partout dans le monde, a été créé en 2015 pour soutenir le nombre grandissant de projet mondiaux dans ce domaine, suivre les évolutions et promouvoir les meilleures pratiques et normes (IFCN, 2019). Les pouvoirs publics n'ont guère de possibilités d'agir en collaboration directe avec les vérificateurs de faits, mais elles peuvent leur être utiles en mettant en place un espace réglementaire et en exploitant leurs informations et leur expertise, en matière de réponse aux crises, de santé, ou d'élections par exemple.

3 Quelles sont les prochaines étapes ?

Les mutations rapides dans le domaine des TIC et l'ampleur de leurs retombées appellent à une collaboration des pouvoirs publics avec les organisations de la société civile et les entreprises de technologie pour définir le potentiel et les limites des mesures de gouvernance publique face à la désinformation. Néanmoins, vu le rythme de ces évolutions, la validité de ces mesures, qu'elles soient appliquées par les médias sociaux, les organismes d'information ou les gouvernements, sera de courte durée. Alors même que les responsables publics, les journalistes et le public se font une raison de la montée en puissance et de l'omniprésence des plateformes en ligne, des technologies plus nouvelles, comme le recours grandissant à l'intelligence artificielle et à des arnaques numériques perfectionnées qui permettent aux créateurs de contenus de se développer et de masquer leurs origines, continuent de surgir. De surcroît, l'utilisation des images pour répandre la désinformation va croissant, de même que celle des plateformes de messagerie comme WhatsApp, ce qui pose de nouveaux problèmes réglementaires. C'est pourquoi le renforcement et la préservation d'un écosystème des médias et de l'information résilient et transparent constituent un axe essentiel de la lutte à long terme contre la désinformation.

Les changements que les évolutions technologiques ont apporté à la façon dont les citoyens collectent l'information, communiquent et échangent, entre eux et avec les pouvoirs publics, ne sont pas éphémères ou isolés, et créeront à la fois de nouvelles possibilités et de nouveaux défis. Pour définir les mesures à mettre en place, les pouvoirs publics doivent donc suivre la même démarche que dans d'autres domaines structurels et intersectoriels, à savoir fixer des objectifs généraux, et engager des interventions qui leur permettent de les atteindre. Les réformes et programmes en faveur d'un gouvernement ouvert en cours dans les pays peuvent guider les actions visant à renforcer la confiance au sein des institutions publiques, et à relever les défis posés par la désinformation et l'évolution des écosystèmes médiatiques. À cet effet, l'OCDE a retenu deux domaines prioritaires dans lesquels ses travaux actuels à l'appui des réformes en faveur d'un gouvernement ouvert peuvent être poursuivis.

Priorité n°1 : axer les efforts sur le lien entre les actions de communication publique et les réformes en faveur d'un gouvernement ouvert

Comme l'indique le premier volet du cadre de l'OCDE, une priorité consiste à associer plus clairement les actions de communication publique aux réformes en faveur d'un gouvernement ouvert. Les administrations publiques doivent en tout premier lieu engager une réflexion stratégique pour définir comment évoluer des méthodes classiques de communication publique vers des approches plus stratégiques qui mettent l'accent sur le renforcement de la transparence et de la participation, favorisent une meilleure élaboration de politiques, et améliorent la conception et la prestation des services. Elles pourraient par exemple formuler des stratégies, politiques ou lignes directrices en matière de communication qui définiraient des limites claires entre communication publique et communication politique. Ces mesures viendraient s'ajouter à la mise en place de structures de gestion et de mécanismes de financement et de coordination appropriés destinés à appuyer des activités de communication fondées, en principe et en pratique, sur un programme de gouvernement ouvert. Les travaux en cours dans ce domaine, comme les plans d'action nationaux au titre du PGO, offrent d'importantes possibilités pour procéder aux réformes.

Priorité n°2 : poursuivre l'examen des enjeux, des perspectives et des diverses options stratégiques

Les pouvoirs publics et les acteurs internationaux doivent par ailleurs s'efforcer de mieux définir les diverses interventions en matière de réglementation, de participation citoyenne, et de médias susceptibles de renforcer la résilience à la désinformation. Comme l'a observé un chercheur de premier plan dans ce domaine : « Nous devons renoncer à considérer ce problème comme consistant à fournir aux utilisateurs des informations de meilleure qualité, ou à supprimer quelques robots, et y voir désormais un combat permanent en défense de l'intégrité de notre infrastructure d'information – au moins tout aussi importante que celle de nos marchés financiers » (DiResta, 2018).

Pour cela, les pouvoirs publics devront mieux cerner le fonctionnement des entreprises de technologie et des médias, le mode de diffusion de la désinformation et son incidence sur les relations entre citoyens et gouvernements, l'évolution des niveaux de confiance envers les principales institutions de la vie publique, et l'efficacité des différentes réponses. La mise au point d'instruments et de lignes directrices spécialement conçus pour détecter et contrer la désinformation est une approche prometteuse qui mérite d'être examinée plus avant. Tout aussi importantes sont les mesures visant à échanger, à l'échelle nationale et internationale, les informations relatives aux menaces. Le nouvel environnement des médias et de l'information exigera des approches collaboratives, innovantes et globales à l'élaboration des politiques. En somme, les gouvernements devraient s'efforcer de tirer parti des évolutions technologiques et soutenir les écosystèmes des médias et de l'information de manière à renforcer la transparence, la participation, l'intégrité et la confiance.

Questions clés

Outre l'analyse ci-dessus, l'OCDE a défini les grandes questions suivantes pour guider les recherches et travaux futurs dans ce domaine :

- Quels sont les problèmes – préservation de la sécurité de la population, défense la liberté d'expression, accès plus large à l'information, etc. – qui se prêtent le mieux à des interventions dans ce domaine ? Quels sont les risques associés à une intervention, ou à une non-intervention ?
- Comment les pouvoirs publics peuvent-ils évaluer au mieux les mesures mises en œuvre ? En quoi consisterait une réussite dans la lutte contre les menaces posées par la désinformation ?
- Dans quelle mesure d'autres mesures visant à élargir la participation et l'espace citoyens, comme la démocratie délibérative, favoriseraient-elles l'expression d'une pluralité de points de vue, la participation à la vie publique, et le renforcement de la résilience à la désinformation ?

De quelle façon les acteurs d'un gouvernement ouvert appréhendent-ils le rôle de l'OCDE ?

Pour sa part, l'OCDE peut offrir aux experts des secteurs public et privé un espace où confronter leurs expériences et recenser les bonnes pratiques, ce qui revêt une importance déterminante compte tenu de la portée internationale de ces thèmes impérieux que sont les médias et la gouvernance. En facilitant les échanges entre tous les acteurs compétents, l'OCDE espère définir des approches efficaces pour résoudre les problèmes internationaux que soulèvent les médias. À ce titre, elle peut contribuer à établir le lien entre les réformes en cours en faveur d'un gouvernement ouvert visant à renforcer la transparence et l'inclusivité d'une part, et le débat sur la désinformation et la gestion des nouveaux médias et technologies d'autre part, dans le cadre d'une approche pluridisciplinaire. L'Organisation pourrait notamment mener les activités suivantes :

- **Créer une base de données mondiale des enjeux, des perspectives et des options stratégiques** : en raison de l'absence de données internationales comparatives sur ces thèmes limite, les gouvernements peinent à formuler des théories du changement ou à procéder à des analyses des tendances. L'OCDE peut leur fournir une analyse fondée sur des données factuelles des pratiques et programmes en matière de communication publique, ainsi que des difficultés liées aux mesures à prendre pour lutter contre la désinformation. En s'appuyant sur les enquêtes et les collectes de données mondiales, l'OCDE sera en mesure de définir les évolutions, les exemples de réussite et les enseignements dégagés dans ses pays membres et ailleurs. L'objectif serait de combler le déficit de données sur la contribution des écosystèmes de la communication publique et des médias à la démocratie et à la croissance inclusive.
- **Réaliser des examens par pays sur la façon dont les pouvoirs publics développent la communication publique et soutiennent les écosystèmes médiatiques** : grâce à son cadre d'analyse, l'OCDE est en mesure de procéder à des examens par pays pour évaluer la contribution de la communication publique et des écosystèmes des médias et de l'information à la transparence et à la participation. Ces examens contiennent une analyse et des recommandations fondées sur les résultats d'expériences menées dans différents pays et sur des évaluations réalisées par des homologues au sein d'autres gouvernements de l'OCDE qui apportent une diversité de points de vue. Ils peuvent aussi étudier l'incidence d'autres actions dans ce domaine : l'accès à l'information, les interventions gouvernementales visant à contrer directement la désinformation, et les programmes d'éducation aux médias. S'inspirant des bonnes pratiques de l'OCDE, les rapports formuleraient des recommandations pour l'action publique qu'il appartiendra aux pouvoirs publics des différents pays d'examiner et de mettre en œuvre.
- **Mettre en place une plateforme multipartite** : compte tenu du caractère mondial et intersectoriel de cette question, il apparaît clairement que l'analyse des solutions potentielles doit faire appel aux points de vue de nombreux secteurs. L'OCDE, dans le cadre de son Programme de gouvernement ouvert, est bien placée pour accueillir une plateforme multipartite qui réunirait les représentants des gouvernements, des instances de réglementation, des médias, du secteur privé et des organisations de la société civile. Ensemble, ce groupe diversifié pourrait procéder à des analyses, promouvoir des approches collaboratives et définir des politiques et actions publiques destinées à encourager les principes de transparence, de réactivité et de redevabilité du gouvernement ouvert. Pourraient figurer parmi les thèmes examinés la mise en commun des programmes d'éducation aux médias et aux outils numériques, l'identification de créneaux de recherche, et l'analyse de diverses mesures réglementaires. À eux seuls, les pays ne sont pas en mesure de s'attaquer à ces problèmes internationaux ; l'OCDE peut toutefois jouer un rôle d'importance en fournissant les outils, les données et les analyses au niveau transnational, et en aidant la communauté internationale à formuler une stratégie à long terme, mobilisant la participation de toutes les parties intéressées, en réponse à ce défi. Cette approche pluridimensionnelle ferait valoir le rôle des pouvoirs publics et des institutions en tant qu'organismes réglementaires, mais aussi en qualité de diffuseurs d'informations et d'acteurs clés dans le processus visant à rétablir la confiance envers les pouvoirs publics et les institutions.

References

- Applebaum, Ann (2019) "Regulate social media now. The future of democracy is at stake," Washington Post, Feb. 2, 2019
https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/regulate-social-media-now-the-future-of-democracy-is-at-stake/2019/02/01/781db48c-2636-11e9-90cd-dedb0c92dc17_story.html
- ARTICLE 19 (2019), *Global Expression Report 2018/2019*, 2019, <https://www.article19.org/xpa-2019/>
- Bandyopadhyay, S. (2009) "Knowledge-Based Economic Development : Mass Media and the Weightless Economy", Discussion Paper No. 267, Oxford University and London School of Economics, Oxford <http://www.gsdrc.org/go/display&type=Document&id=3741>
- Barthel, Michael (2018) *5 facts about the state of the news media in 2017*, Pew Research Center, August 21, 2018,
<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/08/21/5-facts-about-the-state-of-the-news-media-in-2017/>
- Berghella, Vanina (2019), *Disinformation, elections, fact-checking and beyond : the view from Latin America*, IFEX, 26 September 2019,
<https://ifex.org/disinformation-elections-fact-checking-and-beyond-the-view-from-latin-america/>
- Bertoni, Eduardo (2012). *Freedom of Information : Three harmless words? The role of the media and access to information laws*, *Derecho Comparado de la Informacion*, 19, 29-94.
- Bradshaw, Samantha and Howard, Philip. (2019) *The Global Disinformation Disorder : 2019 Global Inventory of Organised Social Media Manipulation*. Working Paper 2019.2. Oxford, UK : Project on Computational Propaganda,
<https://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/93/2019/09/CyberTroop-Report19.pdf>
- Brunetti, Aymo and Weder, Beatrice (2003), *A free press is bad news for corruption*, *Journal of Public Economics*, 87, issue 7-8, p. 1801-1824.
- CDEI (2020). *Review of online targeting : Final report and recommendations*, Centre for Data Ethics and Innovation, February 2020,
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/864167/CDEJ7836-Review-of-Online-Targeting-05022020.pdf
- CIMA (2014), *Telling It Straight : How Trustworthy Government Information Promotes Better Media*, Center for International Media Assistance, Washington, DC, November 2014
- Darbyshire, Helen (2010), *Proactive Transparency : The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities*, World Bank Institute, Governance Working Paper Series http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbyshire_Proactive_Transparency.pdf
- Department for Digital, Culture, Media & Sport – United Kingdom (2019), *Cairncross Review : a sustainable future for journalism*, 12 February, 2019,
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/779882/021919_DCMS_Cairncross_Review_.pdf
- DiResta, Renee (2018), *The Digital Maginot Line*, Ribbonfarm, November 28, 2018
<https://www.ribbonfarm.com/2018/11/28/the-digital-maginot-line/>
- Duffy, Bobby (2018). *The Perils of Perception. Why We Are Wrong About Nearly Everything*, Atlantic Books, London, 2018
- The Economist (2018). "The global slump in press freedom" Graphic Detail, 23 July, 2018
<https://www.economist.com/graphic-detail/2018/07/23/the-global-slump-in-press-freedom>
- The Economist (2016). "Free speech : Freedom of speech is in retreat". Print edition, 4 June, 2016

- <https://www.economist.com/news/international/21699906-freedom-speech-retreat-muzzle-grows-tighter>
- Economist Intelligence Unit (2020), *Democracy Index 2019 : A year of democratic setbacks and popular protest*, <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>
- Edelman Trust Barometer (2018), *2018 Edelman Trust Barometer Global Report*, <https://www.edelman.com/trust-barometer>
- Edelman Trust Barometer (2019), *2019 Edelman Trust Barometer Global Report*, https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2019-02/2019_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report.pdf
- European Audiovisual Observatory (2016) *Mapping of media literacy practices and actions in EU-28*, European Commission, Strasbourg, <https://rm.coe.int/0900001680783500>
- European Commission (2018a), *A multi-dimensional approach to disinformation, High-level Group on fake news and online disinformation*, Directorate-General for Communication Networks, Content and Technology, March 2018
- European Commission, (2018b). *Fake News and Disinformation Online*. Flash Eurobarometer 464, Briefing Note, April 2018 file:///C:/Users/matasic_k/Downloads/fl_464_sum_en.pdf
- European Commission (2018c), *Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Action Plan against Disinformation*, Brussels, 5.12.2018, JOIN(2018) 36 final, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/action_plan_against_disinformation.pdf
- European External Action Service, 2019, *Factsheet : Rapid Alert System*, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/ras_factsheet_march_2019_0.pdf
- EPRS (2019), *A governance framework for algorithmic accountability and transparency*, European Parliamentary Research Service Panel for the Future of Science and Technology, April 2019, Brussels, doi : 10.2861/59990
- Deane, James (2015), “Media and communication in governance : It’s time for a rethink” in Whaites et al. *A Governance Practitioner’s Notebook : Alternative Ideas and Approaches*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/governance/governance-practitioners-notebook.htm>
- Gallup (2017), “Gallup World Poll”
- Gao, Pengjie, Lee, Chang and Murphy, Dermot (2018). *Financing Dies in Darkness? The Impact of Newspaper Closures on Public Finance* (May 8, 2018). Available at SSRN : <https://ssrn.com/abstract=3175555> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3175555>
- Garton Ash, Timothy (2016) *Free Speech : Ten principles for a connected world*, Yale University Press, New Haven and London
- George Washington University (2009), *The Contribution of Government Communication Capacity to Achieving Good Governance Outcomes*, The George Washington University’s Elliott School for International Affairs, February 19, 2009, Rapporteurs’ Report
- Government Communication Service, United Kingdom (N.D), Case studies, <https://gcs.civilservice.gov.uk/guidance/campaigns/case-studies/>
- Government Communication Service, United Kingdom (2018), *Government Communication Plan 2018/19*, <https://gcs.civilservice.gov.uk/communications-plan/>
- Government Communication Service (2019), *RESIST : Counter-disinformation toolkit*, Open Government Licence, Crown Copyright, 2019
- Government Communication Service, United Kingdom, <https://gcs.civilservice.gov.uk/about-us/>, Accessed September 2018.
- Government of Estonia (2017), *Government Communication Handbook*,

- https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/failid/government_communication_handbook_eng_13.09.2017.pdf (Accessed 14 September 2018)
- Government of Lithuania (2016), *Lithuania 2016-2018 Open Government Partnership National Action Plan*, (Accessed on 11 October 2018)
https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/AVP_planas_2016-2018_en%20%281%29.pdf
- Grieco, Elizabeth (2018). *Newsroom employment dropped nearly a quarter in less than 10 years, with greatest decline at newspapers*. Pew Research Center, 30 July 2018,
<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/07/30/newsroom-employment-dropped-nearly-a-quarter-in-less-than-10-years-with-greatest-decline-at-newspapers/>
- Guess, Andrew ; Nyhan, Brendan ; and Reifler, Jason (2018). *All Media Trust Is Local? Findings from the 2018 Poynter Media Trust Survey* August 10, 2018
<http://www-personal.umich.edu/~bnyhan/media-trust-report-2018.pdf>
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms : Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, Mass : MIT Press.
- Hitt, Matthew P. ; Darr, Joshua ; Dunaway, Johanna (2019), *Why Losing Our Newspapers Is Breaking Our Politics*, Scientific American, March 26, 2019
https://www.scientificamerican.com/article/why-losing-our-newspapers-is-breaking-our-politics/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter_axismediatrends&stream=top
- Hutton, Alice (2018). "The death of the local newspaper?" BBC News, 20 February 2018
<https://www.bbc.com/news/uk-43106436>
- Innerarity, Daniel (2013) *The Democracy of Knowledge*, Bloomsbury Academic, New York, 2013.
- Institute for Public Relations (2019) *2019 IPR Disinformation in Society Report*,
https://instituteforpr.org/wp-content/uploads/Disinformation_Study_IPR-6-18.pdf
- International Fact-Checking Network (2019), <https://www.poynter.org/ifcn/>, access 20 March 2019
- J.-B. Jeangène Vilmer, A. Escorcía, M. Guillaume, J. Herrera (2018), *Information Manipulation : A Challenge for Our Democracies*, report by the Policy Planning Staff (CAPS) of the Ministry for Europe and Foreign Affairs and the Institute for Strategic Research (IRSEM) of the Ministry for the Armed Forces, Paris, August 2018.
- Jensen, Klaus Bruhn and Helles, Rasmus (2017) *Speaking into the system : Social media and many-to-one communication*, European Journal of Communication 2017, Vol. 32(1) 16–25,
<https://doi.org/10.1177/0267323116682805>
- Keller, Daphne (2017), "Making Google the Censor," June 12, 2017 ; New York Times ;
<https://www.nytimes.com/2017/06/12/opinion/making-google-the-censor.html?smprod=nytcore-ipad&mid=nytcore-ipad-share&r=0>
- Koulolias, Vasilis, et al. (2018), "Combating Misinformation : An Ecosystem in Co-Creation," ICA,
<https://www.ica-it.org/images/publications/Combating-misinformation.pdf>
- La Cour, Christina (2019), "Governments Countering Disinformation : The Case of Sweden," Atlantic Council DisinfoPortal, July 31, 2019,
<https://disinfoportal.org/governments-countering-disinformation-the-case-of-sweden/>
- Lewis, Lori and Callahan, Chadd (2018), via Desjardins, Jeff, *What Happens in an Internet Minute in 2018?* 14 May 2018, <https://www.visualcapitalist.com/internet-minute-2018/>
- Lomas, N. (2018), *Tech and ad giants sign up to Europe's first weak bite at 'fake news'*,
<https://techcrunch.com/2018/09/26/tech-and-ad-giants-sign-up-to-europes-first-weak-bite-at-fake-news/> (Accessed on 11 October 2018)
- Mannes, John (2016), "Zuckerberg denies Facebook News Feed bubble impacted the election," November 11, 2016, TechCrunch,

- <https://techcrunch.com/2016/11/10/zuck-denies-facebook-news-feed-bubble-impacted-the-election/>
- Marchal, Nahema (2018), *Unpacking France's "Mission Civilisatrice" To Tame Disinformation on Facebook*, Council on Foreign Relations, November 20, 2018, <https://www.cfr.org/blog/unpacking-frances-mission-civilisatrice-tame-disinformation-facebook>
- Marchal, Nahema ; Neudert, Lisa-Maria ; Kollanyi, Bence ; Howard, Philip N. ; and Kelly, John. (2018) *Polarization, Partisanship and Junk News Consumption on Social Media During the 2018 US Midterm Elections*, Data Memo 2018.5. Oxford, UK : Project on Computational Propaganda. comprop.oii.ox.ac.uk
- Mcguirk, Rod, (2019) "Australia officials work with social media to safeguard poll," The Sun, 18 Apr 2019, <https://www.thestar.com.my/tech/tech-news/2019/04/18/australia-officials-work-with-social-media-to-safeguard-poll/>
- McLoughlin, Claire and Scott, Zoe (2010), *Topic Guide on Communications and Governance, Communication for Governance and Accountability Program (CommGAP)*, International Development Department, University of Birmingham, May 2010
- Media Council (2013). *The Media and Open Government : Partners or Adversaries?*, Independent report for the Open Government Partnership, March 2013 <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP-Media-Council-Report.pdf>
- Mickoleit, A. (2014), "Social Media Use by Governments : A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers", OECD Working Papers on Public Governance, No. 26, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en>
- Murphy, Margi (2018). "Government bans phrase 'fake news'," The Telegraph, 23 October 2018, <https://www.telegraph.co.uk/technology/2018/10/22/government-bans-phrase-fake-news/>
- Nelson, Mark (2017) "What is to be done? Options for combating the menace of media capture" in Schiffrin, Anya, ed. *In the Service of Power : Media Capture and the Threat to Democracy* Washington, DC : Centre for International Media Assistance, 2017 ISBN 978-0-9818254-2-7
- Newman, Nic ; Fletcher, Richard ; Levy, David A. L. ; Kalogeropoulos, Antonis ; Nielsen, Rasmus Kleis (2018). *Reuters Institute Digital News Report – 2018*, Reuters Institute for the Study of Journalism, 2018, <http://www.digitalnewsreport.org/>
- Newman, Nic ; Fletcher, Richard ; Kalogeropoulos, Antonis ; Nielsen, Rasmus Kleis (2019). *Reuters Institute Digital News Report – 2019*, Reuters Institute for the Study of Journalism, 2018, <http://www.digitalnewsreport.org/>
- Nielsen, Rasmus Kleis, ed (2015). *Local Journalism : The decline of newspapers and the rise of digital media*, Tauris, 2015
- Norris, P. (2008). *The Role of the Free Press in Promoting Democratization, Good Governance and Human Development*, Section 2 of ed. Harvey, M., 'Media Matters : Perspectives on Advancing Governance and Development', Global Forum for Media Development, Internews Europe <http://www.gsdr.org/go/display&type=Document&id=3719>
- Norris, P. and Odugbemi, S. (2010). "Assessing the Extent to Which the News Media Act as Watchdogs, Agenda Setters and Gatekeepers," Chapter 15 in ed. Norris, P., 2010, '*Public Sentinel : News Media and Governance Reform*', CommGAP, World Bank, Washington D.C. <http://www.gsdr.org/go/display&type=Document&id=3748>
- OECD (2018a), *Digital Government Review of Morocco : Laying the Foundations for the Digital Transformation of the Public Sector in Morocco*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264298729-en>
- OECD (2018b), *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2018 : Adapting to Technological and Societal Disruption*, OECD Publishing, Paris https://doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2018-en
- OECD (2017a) *Organisation and functions at the centre of government : Centre Stage II*,

GOV/PGC/MPM(2018)1

- OECD (2017b), "Recommendation of the Council on Open Government," OECD, <https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf>
- OECD (2015a), "2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle", OECD Publishing, Paris
- OECD (2015b), "Industry Self-Regulation : Role and use in supporting consumer interests," DSTI/CP(2014)4/FINAL, 23 March, 2015, OECD Publishing, Paris
- OECD (2014a), *Accountability and Democratic Governance : Orientations and Principles for Development*, DAC Guidelines and Reference Series, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264183636-en>.
- OECD (2014b), "Recommendation of the Council on Digital Government," OECD, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- Open Government Partnership (2018), "OGP Explorer" online tool, Accessed 6 March 2018, <http://www.opengovpartnership.org/explorer/>
- Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) (2019), "International Standards and Comparative National Approaches to Countering Disinformation in the *Context of Freedom of the Media*, Prepared by Dr. Audrey Rikhter, Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media, Vienna, March 2019
- Owen, J. (2018) "Case study : Food is GREAT Campaign," <https://www.prweek.com/article/1489784/case-study-food-great-campaign-celebrates-surge-exports>
- Pires, Armando Garcia (2017). *Media pluralism and competition*, European Journal of Law and Economics 43 :255-283 DOI 10.1007/s10657-016-9548-x
- Public Policy Forum (2018). *Mind the gaps : Quantifying the decline of news coverage in Canada*, September 2018, ISBN : 978-1-988886-31-2, <https://www.ppforum.ca/wp-content/uploads/2018/09/MindTheGaps-QuantifyingTheDeclineOfNewsCoverageInCanada-PPF-SEPT2018.pdf>
- Rothman, P., (2014), "Uruguay's Media Reform Success Story," CIMA Blog, July 30, available at <https://www.cima.ned.org/blog/uruguays-media-reform-success-story/>
- Select Committee on Intelligence United States Senate (2019), *Report of the Select Committee on Intelligence United States Senate on Russian Active Measures Campaigns and Interference in the 2016 U.S. Election : Volume 2 : Russia's Use of Social Media, with Additional Views*, 116TH CONGRESS 1st Session SENATE, REPORT 116-XX, https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/documents/Report_Volume2.pdf
- Service d'information du Gouvernement (SIG) (2020), <https://www.gouvernement.fr/service-d-information-du-gouvernement-sig>, accessed 15 January 2020.
- Shaw, Lucas (2018) Google, Facebook Lead Digital's March to Half of U.S. Ad Market, September 20, 2018, Bloomberg News, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-09-20/google-facebook-lead-digital-s-march-to-half-of-u-s-ad-market>
- Pfister, Damien Smith (2011) *Networked Expertise in the Era of Many-to-many Communication : On Wikipedia and Invention*, Social Epistemology, 25 :3, 217-231, DOI : 10.1080/02691728.2011.578306
- Standage, Tom (2017). "The Trust History of Fake News," June/July 2017, 1843 Magazine, The Economist, <https://www.1843magazine.com/technology/rewind/the-true-history-of-fake-news>
- Stapenhurst, Rick. (2000). *The media's role in curbing corruption* (English). WBI working papers. Washington, DC : World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/893191468766225068/The-medias-role-in-curbing-corruption>

- Stencel, M. & Griffin, R. (2018 February 22). "Fact-checking triples over four years." Retrieved from <https://reporterslab.org/fact-checking-triples-over-four-years/>
- Stiglitz, Joseph (2008), *Fostering an Independent Media with a Diversity of Views, Information and Public Choice From Media Markets to Policy Making*, Roumeen Islam, Editor, The World Bank Washington, D.C.
- Suiter, Jan (2018), "Deliberation in Action – Ireland's Abortion Referendum," Volume : 9 issue : 3, page(s) : 30-32, Sage Journals, September 1, 2018 <https://doi.org/10.1177/2041905818796576>
- Sunstein, Cass (2017), *#Republic*, Princeton University Press, Princeton
- Ubaldi, B. (2013), "Open Government Data : Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", OECD Working Papers on Public Governance, No. 22, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>
- Vosoughi, Soroush ; Roy, Deb ; and Aral, Sinan "The spread of true and false news online," *Science* 09 Mar 2018 : Vol. 359, Issue 6380, pp. 1146-1151 DOI : 10.1126/science.aap9559
- Wardle C., Derakshan H. (2017), *Information Disorder : Towards an interdisciplinary framework for research and policy making*, Council of Europe report, DGI (2017) 09
- Wendling Mike (2018). "The (almost) complete history of 'fake news'," BBC Trending, 22 January 2018 <https://www.bbc.com/news/blogs-trending-42724320>
- World Bank (2017) *World Development Report 2017 : Governance and the law*, Washington, DC : World Bank. doi :10.1596/978-1-4648-0950-7
- WPP (2016) *The Leaders' Report, Government Public Sector Practice*, <https://sites.wpp.com/govtpractice/insights/leaders-report/>
- Wu, Tim (2017), *Is the First Amendment Obsolete?* September 2017, Knight First Amendment Institute, [https://knightcolumbia.org/sites/default/files/content/Emerging %20Threats %20Tim %20Wu %20Is %20the %20First %20Amendment %20Obsolete.pdf](https://knightcolumbia.org/sites/default/files/content/Emerging%20Threats%20Tim%20Wu%20Is%20the%20First%20Amendment%20Obsolete.pdf)
- Zuckerberg, Mark (2019), Facebook post – March 30, 2019, <https://www.facebook.com/4/posts/10107013839885441?sfns=mo>