



LA HAUTE REPRÉSENTANTE DE
L'UNION POUR LES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES ET LA
POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Bruxelles, le 5.12.2018
JOIN(2018) 36 final

**COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL
EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN
ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

Plan d'action contre la désinformation

1. INTRODUCTION

La liberté d'expression est une valeur fondamentale de l'Union européenne, inscrite dans la charte des droits fondamentaux de l'Union et les constitutions des États membres. Nos sociétés démocratiques ouvertes dépendent de la capacité des citoyens d'accéder à un large éventail d'informations vérifiables et de pouvoir ainsi se forger une opinion sur différents enjeux politiques. De cette manière, les citoyens peuvent participer aux débats publics en connaissance de cause et exprimer leur volonté dans le cadre de processus politiques libres et équitables. Ces processus démocratiques sont de plus en plus remis en question par une désinformation délibérée, de grande ampleur et systématique.

On entend par désinformation les informations dont on peut vérifier qu'elles sont fausses ou trompeuses, qui sont créées, présentées et diffusées dans un but lucratif ou dans l'intention délibérée de tromper le public et qui sont susceptibles de causer un préjudice public¹. Par préjudice public, on entend les menaces pesant sur les processus démocratiques ainsi que sur les biens publics, tels que la protection de la santé des citoyens de l'Union, l'environnement ou la sécurité. La désinformation ne comprend pas les erreurs commises de bonne foi, la satire, la parodie, ni les informations et commentaires partisans clairement identifiés. Les actions figurant dans le présent plan d'action ne visent que la désinformation dont le contenu est licite au regard du droit national ou de l'Union. Elles sont sans préjudice des actes législatifs de l'Union ou de tout État membre qui sont susceptibles de s'appliquer, y compris les règles relatives aux contenus illicites².

À la suite de l'attaque chimique perpétrée à Salisbury et des conclusions du Conseil européen à ce sujet³, la Commission et la haute représentante ont présenté une communication conjointe intitulée «Accroître la résilience et renforcer la capacité à répondre aux menaces hybrides»⁴, qui mettait en évidence la communication stratégique comme une priorité des travaux à venir. Par la suite, le Conseil européen a invité «*la haute représentante et la Commission à présenter d'ici décembre 2018, en coopération avec les États membres et dans le droit fil des conclusions du Conseil européen de mars 2015, un plan d'action comprenant des propositions précises concernant une réponse coordonnée de l'UE au défi de la désinformation, et prévoyant des mandats appropriés et des ressources suffisantes pour les équipes du SEAE chargées de la communication stratégique*»⁵.

Le présent plan d'action répond à l'appel du Conseil européen en faveur de mesures visant à «*protéger les systèmes démocratiques de l'Union et lutter contre la désinformation, y compris dans le contexte des élections européennes à venir*»⁶. Il s'appuie sur les initiatives existantes de la Commission et les travaux de la task force du Service européen pour l'action extérieure chargée de la communication stratégique dans le voisinage oriental, la task force East Stratcom («East Strategic Communication Task Force»). Il expose les mesures à prendre par la Commission et la haute représentante, avec le soutien du Service européen pour l'action

¹ Communication intitulée «Lutter contre la désinformation en ligne», COM(2018) 236.

² La Commission a proposé des mesures ciblées pour s'attaquer à la propagation des contenus illicites en ligne, notamment la recommandation sur les mesures destinées à lutter de manière efficace contre les contenus illicites en ligne [C(2018) 1177]. Voir également la proposition de règlement relatif à la prévention de la diffusion de contenus terroristes en ligne [COM(2018) 640] et la directive modifiée sur les services de médias audiovisuels, adoptée le 6 novembre 2018.

³ Conclusions du Conseil européen, le 22 mars 2018.

⁴ JOIN(2018) 16.

⁵ Conclusions du Conseil européen, le 28 juin 2018.

⁶ Conclusions du Conseil européen, le 18 octobre 2018.

extérieure et en coopération avec les États membres et le Parlement européen. Le présent plan contient des contributions fournies par les États membres, provenant notamment de discussions au sein du Conseil⁷, des Comités des représentants permanents I et II, du Comité politique et de sécurité, des groupes de travail compétents du Conseil et des réunions des directeurs politiques et de la communication stratégique des ministères des affaires étrangères. Il prend également en compte la coopération avec les principaux partenaires de l'Union, y compris l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord et le Groupe des 7 (G7)⁸.

La communication sur la lutte contre la désinformation en ligne (la «communication d'avril») a souligné le rôle essentiel que la société civile et le secteur privé (notamment les plateformes de médias sociaux) jouent dans la lutte contre la problématique de la désinformation. Dans le prolongement de cette communication, des plateformes en ligne et le secteur de la publicité ont adopté en septembre 2018 un code de bonnes pratiques visant à accroître la transparence en ligne et à protéger les citoyens, en particulier dans la perspective des élections du Parlement européen de 2019, mais également dans une perspective à plus long terme. Il est à présent essentiel que ces acteurs mettent en œuvre les objectifs fixés par la Commission en avril et se conforment pleinement au code de bonnes pratiques⁹. En outre, un réseau indépendant de vérificateurs des faits se développe actuellement dans le but de renforcer la capacité à détecter et mettre en lumière les activités de désinformation, et des efforts constants sont consentis au niveau de l'Union et au niveau national pour soutenir l'éducation aux médias.

Le présent plan d'action est accompagné d'un rapport sur les progrès accomplis depuis la communication d'avril¹⁰. Ce rapport décrit les progrès réalisés pour chacune des mesures adoptées, notamment en ce qui concerne le code de bonnes pratiques, la promotion d'un écosystème en ligne sûr, fiable et responsable, les activités de sensibilisation et d'éducation aux médias et le soutien à des médias indépendants et à un journalisme de qualité.

Le Conseil européen a reconnu la menace que représentaient les campagnes de désinformation en ligne pour la première fois en 2015, lorsqu'il a demandé à la haute représentante de s'attaquer aux campagnes de désinformation orchestrées par la Russie. La task force East Stratcom a été mise en place pour faire face à cette problématique et sensibiliser le public à celle-ci. En outre, la communication conjointe sur la lutte contre les menaces hybrides¹¹ a institué, au sein du Service européen pour l'action extérieure, la cellule de fusion contre les menaces hybrides, qui constitue un point central unique pour l'analyse

⁷ Voir le débat intitulé «Lutter contre la propagation de la désinformation en ligne: défis posés à l'écosystème des médias» et les conclusions du Conseil du 27 novembre 2018.

⁸ Dans la déclaration d'engagement de Charlevoix pour la défense de la démocratie contre les menaces étrangères, les dirigeants du G7 se sont engagés à prendre des mesures concertées pour répondre aux acteurs étrangers qui s'efforcent d'affaiblir nos sociétés et institutions démocratiques, nos processus électoraux, notre souveraineté et notre sécurité.

⁹ Voir également les conclusions du Conseil du 27 novembre 2018.

¹⁰ COM(2018) 794.

¹¹ Bien qu'il existe plusieurs définitions des menaces hybrides et que celles-ci doivent rester adaptables en raison du caractère évolutif desdites menaces, cette notion vise à exprimer le mélange d'activités coercitives et subversives, de méthodes conventionnelles et non conventionnelles (c'est-à-dire diplomatiques, militaires, économiques, technologiques), susceptibles d'être utilisées de façon coordonnée par des acteurs étatiques ou non étatiques en vue d'atteindre certains objectifs, sans que le seuil d'une guerre déclarée officiellement ne soit dépassé. Généralement, le principal objectif recherché est d'exploiter les vulnérabilités de la cible visée et de créer de l'ambiguïté pour entraver les processus décisionnels. Des campagnes de désinformation massive faisant appel aux médias sociaux pour contrôler le discours politique ou pour radicaliser, recruter et diriger des acteurs agissant par procuration peuvent être des vecteurs de menaces hybrides. Voir JOIN(2016) 18.

des menaces hybrides. Elle a également conduit à la mise sur pied du centre d'excellence européen pour la lutte contre les menaces hybrides, qui partage les bonnes pratiques et soutient les activités de l'Union et de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord dans ce domaine.

Dans la perspective des élections du Parlement européen de 2019 et des plus de 50 élections présidentielles, nationales ou locales et régionales qui auront lieu dans les États membres d'ici 2020, il est urgent d'accentuer les efforts visant à garantir des processus démocratiques libres et équitables. Les menaces affectant la démocratie dans un État membre en particulier peuvent porter préjudice à l'Union dans son ensemble. En outre, les campagnes de désinformation ciblent souvent les institutions européennes et leurs représentants, et visent d'une manière générale à affaiblir le projet européen en tant que tel. Le 12 septembre 2018, la Commission a adopté des mesures¹² visant à garantir des élections européennes libres et équitables et recommandé l'adoption de sanctions s'il y a lieu, y compris en cas d'utilisation illicite de données à caractère personnel en vue d'influencer l'issue des élections¹³. En outre, il est urgent que les États membres prennent les mesures nécessaires pour préserver l'intégrité de leurs systèmes et infrastructures électoraux et qu'ils testent ces mesures avant les élections européennes.

Les campagnes de désinformation, en particulier celles menées par des pays tiers, font souvent partie d'une guerre hybride¹⁴ comprenant des cyber-attaques et le piratage de réseaux¹⁵. Divers éléments montrent que des acteurs étatiques étrangers déploient de plus en plus des stratégies de désinformation visant à influencer des débats sociétaux, à introduire des clivages et à interférer avec les processus de prise de décision démocratiques. Ces stratégies visent non seulement des États membres, mais également des pays partenaires du voisinage oriental, ainsi que du voisinage méridional, du Proche-Orient et d'Afrique.

Des contenus de désinformation élaborés et/ou propagés par des sources russes ont été signalés dans le contexte de plusieurs élections et référendums organisés dans l'UE¹⁶. Des campagnes de désinformation portant sur la guerre en Syrie¹⁷, la destruction de l'appareil du vol MH17 dans l'est de l'Ukraine¹⁸ et l'utilisation d'armes chimiques dans l'attaque de Salisbury¹⁹ ont été amplement démontrées.

¹² Pour un aperçu complet des mesures, voir la communication intitulée «Garantir des élections européennes libres et équitables», COM(2018) 637 final.

¹³ Ces sanctions s'ajoutent à celles prévues par le règlement général sur la protection des données (règlement 2016/679).

¹⁴ Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides: une réponse de l'Union européenne, JOIN(2016) 18 final.

¹⁵ Ces cyber-attaques peuvent comprendre des intrusions ciblées visant à collecter des informations sensibles en vue d'organiser des fuites avec ou sans falsification d'informations, la prise de contrôle de comptes de médias sociaux, l'utilisation de comptes de médias sociaux commandés par des robots (bots) et la perturbation de systèmes informatiques, par exemple ceux d'entreprises de radiodiffusion ou de commissions électorales.

¹⁶ Voir par exemple le rapport du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie et de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire de France: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/information_manipulation_rvb_cle838736.pdf.

¹⁷ Déclaration conjointe de 17 pays membres de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) sur les attaques chimiques perpétrées à Douma, en Syrie: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/syrie/evenements/actualites-2018/article/syrie-attaques-chimiques-a-douma-7-avril-declaration-conjointe-de-la-france-et>.

¹⁸ Au sujet de la campagne de désinformation relative au vol MH-17, voir la task force East Stratcom: <https://euvsdisinfo.eu/mh17-time-is-running-out-for-disinformation/> et <https://euvsdisinfo.eu/flight-mh-17->

2. LA DÉSINFORMATION: COMPRENDRE LES MENACES ET RENFORCER LA RÉPONSE EUROPÉENNE

La désinformation est une menace évolutive qui requiert des efforts constants pour s'attaquer aux acteurs, aux vecteurs, aux outils, aux méthodes, aux cibles prioritaires et aux effets concernés. Certaines formes, en particulier les activités de désinformation d'acteurs étatiques, sont analysées par la cellule de fusion de l'UE contre les menaces hybrides, en coopération avec les task forces sur la communication stratégique du Service européen pour l'action extérieure et avec le soutien des services des États membres.

Les acteurs à l'origine de la désinformation peuvent être internes aux États membres ou externes, qu'ils soient de nature étatique (ou soutenus par des pouvoirs publics) ou non étatique. Selon les informations disponibles²⁰, plus de 30 pays recourent à des activités de désinformation et d'influence sous diverses formes, y compris sur leur propre territoire. Le recours à la désinformation par des acteurs internes à des États membres est une source de préoccupation croissante dans l'Union. Des cas d'activités de désinformation menées par des acteurs non étatiques ont également été rapportés dans l'Union, par exemple dans le domaine de la vaccination²¹. En ce qui concerne les acteurs extérieurs, les éléments de preuve abondent dans le cas de la Russie. Toutefois, d'autres pays tiers assimilent rapidement les méthodes russes et déploient également des stratégies de désinformation.

Selon la cellule de fusion de l'UE contre les menaces hybrides, les activités de désinformation menées par la Russie²² constituent la plus grande menace pour l'UE. Elles sont systématiques, bénéficient d'importantes ressources et se distinguent par leur ampleur des activités menées par d'autres pays. Eu égard à leur caractère coordonné, à leur niveau de ciblage et à leurs implications stratégiques, les activités de désinformation de la Russie font partie d'une menace hybride plus vaste qui fait appel à divers outils et leviers, ainsi qu'à des acteurs non étatiques.

Les campagnes de désinformation constantes et ciblées contre l'Union, ses institutions et ses politiques sont susceptibles de se renforcer à l'approche des élections du Parlement européen de 2019. **Cette situation appelle une action urgente et immédiate visant à protéger l'Union, ses institutions et ses citoyens contre la désinformation.**

Les médias sociaux sont devenus des vecteurs importants de propagation de la désinformation, qui sont également utilisés, dans certains cas comme Cambridge Analytica, pour cibler des contenus sur des utilisateurs spécifiques identifiés grâce à un accès non autorisé à leurs données à caractère personnel et à l'exploitation de ces données, l'objectif ultime étant d'influencer les résultats d'élections. Des données récentes montrent que les services de messagerie privée sont de plus en plus utilisés pour propager la désinformation²³.

three-years-on-getting-the-truth-out-of-eastern-ukraine/, ainsi que la déclaration de l'équipe commune d'enquête: <https://www.om.nl/onderwerpen/mh17-crash/@104053/reaction-jit-to/>.

¹⁹ <https://euvsdisinfo.eu/timeline-how-russia-built-two-major-disinformation-campaigns/>

Au sujet de la cyber-opération russe visant l'OIAC à La Haye, voir: <https://www.government.nl/latest/news/2018/10/04/netherlands-defence-intelligence-and-security-service-disrupts-russian-cyber-operation-targeting-opcw>.

²⁰ Voir <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2017>.

²¹ Voir COM(2018) 245 et COM(2018) 244.

²² La doctrine militaire russe reconnaît explicitement la guerre de l'information comme un de ses domaines: <https://www.rusemb.org.uk/press/2029>.

²³ Selon l'université d'Oxford, des campagnes de désinformation ont été menées sur des plateformes de messagerie directe dans au moins 10 pays cette année.

La manipulation de vidéos (des trucages vidéo ou «deep fakes») et la falsification de documents officiels, l'utilisation de systèmes logiciels automatisés en ligne (bots) permettant de propager et d'amplifier des contenus et des débats clivants sur les médias sociaux, les attaques de trolls sur des profils de médias sociaux et les vols d'informations font partie des techniques employées. Par ailleurs, des moyens plus classiques tels que la télévision, les journaux, les sites internet et les chaînes de courriels continuent de jouer un rôle important dans bon nombre de régions. Étant donné que les outils et techniques utilisés évoluent rapidement, **la réponse à apporter doit évoluer tout aussi rapidement.**

En plus d'agir dans les États membres et à l'échelle de l'Union, l'Union a tout intérêt à collaborer avec les partenaires de trois régions prioritaires, à savoir son voisinage oriental, son voisinage méridional et les Balkans occidentaux. Les efforts déployés pour mettre en lumière la désinformation dans les pays voisins de l'Union sont complémentaires avec la lutte menée contre cette problématique à l'intérieur de l'Union.

Le Service européen pour l'action extérieure a institué des task forces spécifiquement chargées de la communication stratégique qui se composent d'experts dotés des compétences linguistiques et des connaissances requises pour s'attaquer au phénomène et élaborer des stratégies de réponse. Ces task forces collaborent étroitement avec les services de la Commission afin de garantir une stratégie de communication coordonnée et cohérente dans les régions mentionnées.

Se basant sur le plan d'action sur la communication stratégique adopté le 22 juin 2015, le mandat de la task force East Stratcom compte trois volets d'action: i) une communication et une promotion efficaces des politiques de l'UE à l'égard du voisinage oriental; ii) un renforcement de l'environnement médiatique global dans le voisinage oriental et les États membres, englobant un soutien à la liberté des médias et un renforcement des médias indépendants, et iii) une amélioration des capacités de l'Union de prévoir les activités de désinformation menées par la Russie, de s'y attaquer et d'y répondre. Donnant suite aux conclusions du Conseil de décembre 2015 et de juin 2017, le Service européen pour l'action extérieure a mis en place deux task forces supplémentaires: la task force «Balkans occidentaux»²⁴ pour la région correspondante et la task force «Sud»²⁵ pour les pays du Proche-Orient, d'Afrique du Nord et de la région du Golfe.

Depuis sa création, la task force East Stratcom a communiqué efficacement sur les politiques de l'Union dans son voisinage oriental, principalement au moyen de campagnes. En outre, la task force East Stratcom a inventorié, analysé et mis en lumière plus de 4 500 exemples de désinformation provenant de Russie, en révélant de nombreux récits de désinformation, en mettant au jour les outils, techniques et objectifs de diverses campagnes de désinformation et en sensibilisant le public à ceux-ci. Elle se concentre sur les pays du partenariat oriental et les médias russes nationaux et internationaux et sa démarche consiste à mettre en lumière, sur la base des éléments collectés, les tendances, récits, méthodes et canaux utilisés, et à sensibiliser le public à ces derniers.

Le mandat de la task force East Stratcom devrait donc être maintenu et le mandat des deux autres task forces sur la communication stratégique (Balkans occidentaux et Sud) devrait être réévalué à la lumière de l'ampleur et de l'importance croissantes des activités de

²⁴ Conclusions du Conseil sur l'élargissement et le processus de stabilisation et d'association du 15 décembre 2015.

²⁵ Conclusions du Conseil sur la lutte contre le terrorisme adoptées le 19 juin 2017.

désinformation menées dans ces régions et de la nécessité de sensibiliser le public aux effets néfastes de la désinformation.

3. ACTIONS EN FAVEUR D'UNE RÉPONSE COORDONNÉE À LA DÉSINFORMATION

La lutte contre la désinformation exige une détermination politique et une action unie mobilisant l'ensemble des autorités (y compris les autorités chargées de la lutte contre les menaces hybrides, de la cybersécurité, du renseignement et des communautés de communication stratégique, de la protection des données, des affaires électorales, du contrôle du respect des lois et des médias). Une telle action doit être menée en étroite coopération avec les partenaires dans le monde qui partagent la même vision. Elle requiert une coopération étroite entre les institutions de l'Union, les États membres, la société civile et le secteur privé, en particulier les plateformes en ligne.

La réponse coordonnée à la désinformation présentée dans le présent plan d'action repose sur quatre piliers:

- (i) améliorer les capacités des institutions de l'union à détecter, analyser et mettre en lumière les cas de désinformation;
- (ii) renforcer les réponses coordonnées et conjointes à la désinformation;
- (iii) mobiliser le secteur privé pour combattre la désinformation;
- (iv) sensibiliser la population et améliorer la résilience de la société.

PILIER 1: AMÉLIORER LES CAPACITÉS DES INSTITUTIONS DE L'UNION À DÉTECTER, ANALYSER ET METTRE EN LUMIÈRE LES CAS DE DÉSINFORMATION

Pour s'attaquer efficacement à la menace que représente la désinformation, il est nécessaire de renforcer les task forces sur la communication stratégique du Service européen pour l'action extérieure, les délégations de l'Union et la cellule de fusion de l'UE contre les menaces hybrides, en leur fournissant du personnel spécialisé supplémentaire, notamment des experts en extraction et en analyse de données, qui seraient chargés de traiter les données pertinentes. Il importe également de recourir à des services supplémentaires de veille médiatique afin de couvrir un plus large éventail de sources et de langues, ainsi que de confier l'exécution de recherches et études supplémentaires sur la portée et l'impact de la désinformation. En outre, il est nécessaire d'investir dans des outils d'analyse tels que des logiciels spéciaux permettant d'extraire, d'organiser et d'agréger de grandes quantités de données numériques.

Le renforcement des équipes du Service européen de l'action extérieure chargées de la communication stratégique se fera en deux étapes.

À court terme, le budget affecté à la communication stratégique devrait plus que doubler²⁶ en 2019 et cela s'accompagnera d'un renforcement d'au moins 11 postes avant les élections européennes. À moyen terme²⁷, des postes supplémentaires de fonctionnaires permanents seront requis pour les équipes chargées de la communication stratégique et la cellule de fusion de l'UE contre les menaces hybrides au siège, de même que de nouveaux postes pour les

²⁶ Les discussions portant actuellement sur le budget 2019 prévoient une augmentation des dotations, qui passeront de 1,9 million d'EUR en 2018 à 5 millions d'EUR en 2019.

²⁷ Au moyen de modifications du budget 2019 et/ou de la proposition de budget 2020.

délégations de l'UE présentes dans les pays du voisinage, ce qui portera l'augmentation totale des effectifs à 50-55 postes au cours des deux prochaines années.

De nouvelles synergies seront créées entre les services de la Commission et le Service européen pour l'action extérieure, par exemple pour le partage d'outils ou l'élaboration de campagnes de communication.

Les analyses des menaces et les évaluations du renseignement constituent la base des travaux en matière de désinformation. Il convient d'exploiter pleinement l'expertise du Centre de situation et du renseignement de l'UE afin d'analyser le caractère évolutif des campagnes de désinformation.

Les task forces sur la communication stratégique œuvreront à la lutte contre la désinformation en étroite collaboration avec les délégations concernées de l'UE et la Commission. Elles coopéreront en particulier avec le réseau interne de la Commission contre la désinformation, mis sur pied dans le prolongement de la communication d'avril²⁸.

Les États membres devraient compléter et soutenir les actions des institutions de l'Union en renforçant leurs capacités nationales et en soutenant les augmentations de ressources nécessaires au sein des institutions de l'Union.

Action 1: dans la perspective des élections du Parlement européen de 2019 en particulier, mais aussi dans une perspective à plus long terme, la haute représentante, en coopération avec les États membres, renforcera les task forces sur la communication stratégique et les délégations de l'Union en leur fournissant du personnel supplémentaire et de nouveaux outils requis pour détecter, analyser et mettre en lumière les activités de désinformation. Les États membres devraient, s'il y a lieu, renforcer également leurs capacités nationales dans ce domaine et soutenir l'augmentation de ressources nécessaire pour les task forces sur la communication stratégique et les délégations de l'Union.

Action 2: la haute représentante réévaluera les mandats des task forces «Balkans occidentaux» et «Sud» sur la communication stratégique afin de leur permettre de s'attaquer efficacement à la désinformation dans ces régions.

PILIER 2: MIEUX RÉPONDRE DE MANIÈRE COORDONNÉE ET CONJOINTE À LA DÉSINFORMATION

Les premières heures qui suivent la publication d'une désinformation sont cruciales pour la détecter, l'analyser et y riposter. Aussi **un système d'alerte rapide sera-t-il mis en place pour signaler en temps réel les campagnes de désinformation**, au moyen d'une infrastructure technologique spécifique. Il sera ainsi plus aisé de partager des données et des évaluations, afin d'assurer une sensibilisation commune à la situation, de coordonner l'attribution du dossier de désinformation et la réponse qui doit y être donnée, et d'optimiser l'utilisation du temps et des ressources disponibles.

²⁸ Ce réseau comprend les représentants des directions générales de la Commission et de ses représentations. La Commission a aussi récemment créé un groupe de travail avec le Service européen pour l'action extérieure et le Parlement européen afin de lutter contre la désinformation dans la perspective des élections européennes.

En vue de la création du système d'alerte rapide, **chaque État membre devrait désigner, en conformité avec son ordre institutionnel, un point de contact qui devrait idéalement être situé au sein des services de communication stratégiques.** Ce point de contact diffuserait les alertes et assurerait la coordination avec toutes les autres autorités nationales concernées, ainsi qu'avec la Commission et le Service européen pour l'action extérieure, sans préjudice des compétences existantes conférées aux autorités nationales par le droit de l'Union et/ou le droit interne, ou au titre d'autres parties du présent plan d'action. Lorsque la désinformation porte sur des élections ou sur le fonctionnement d'institutions démocratiques des États membres, les points de contact nationaux devraient collaborer étroitement avec les réseaux de coopération électorale nationaux²⁹. Dans un tel cas, les résultats du fonctionnement du système d'alerte rapide devraient être partagés avec le réseau européen de coopération électorale³⁰, notamment pour échanger des informations sur les menaces en rapport avec des élections et pour étayer l'application éventuelle de sanctions. Les plateformes en ligne devraient coopérer avec les points de contact qui forment la base du système d'alerte rapide, en particulier pendant les périodes électorales, afin de fournir des informations pertinentes en temps utile.

Le système d'alerte rapide devrait être en liaison étroite avec les capacités disponibles 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 telles que le centre de coordination de la réaction d'urgence³¹ et la salle de veille du Service européen pour l'action extérieure³². La cellule de fusion de l'Union européenne contre les menaces hybrides du Centre de situation, ainsi que les groupes de travail concernés du Conseil, pourraient également être utilisés comme canaux de partage de l'information. La Commission et la haute représentante assureront un échange régulier d'informations et de bonnes pratiques avec les partenaires clés, notamment au sein du G7 et de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord.

Une réaction rapide au moyen d'une communication efficace fondée sur les faits est essentielle pour contrer et empêcher la désinformation, notamment lorsque celle-ci porte sur des questions européennes et sur l'action de l'Union. C'est important pour promouvoir un débat démocratique ouvert qui ne soit pas manipulé, entre autres dans le contexte des prochaines élections européennes. Les institutions de l'Union³³ et les États membres doivent améliorer leur capacité de réagir et de communiquer efficacement. La Commission a déjà renforcé le financement consacré à l'amélioration des activités de communication, mises en œuvre par l'intermédiaire de ses programmes de communication régionaux, y compris dans le voisinage de l'Union, et par les délégations de l'Union. Toutes les institutions de l'Union

²⁹ Voir la recommandation C(2018) 5949 sur les réseaux de coopération électorale, la transparence en ligne, la protection contre les incidents de cybersécurité et la lutte contre les campagnes de désinformation à l'occasion des élections au Parlement européen. Lesdits réseaux rassembleront les autorités nationales chargées des questions électorales, les organismes de régulation des médias audiovisuels, les autorités chargées de la cybersécurité et de la protection des données ainsi que des groupes d'experts ad hoc, par exemple en matière d'éducation aux médias. Ils forment, avec les institutions de l'Union, le réseau électoral européen. Ce réseau se réunira pour la première fois en janvier 2019.

³⁰ Créé à la suite de la recommandation publiée le 12 septembre 2018.

³¹ Le centre de coordination de la réaction d'urgence a été créé conformément à l'article 7 de la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union.

³² La salle de veille est un organisme du Service européen pour l'action extérieure en alerte permanente qui offre une surveillance mondiale et une évaluation permanente de la situation. Elle fait partie du Centre de situation et du renseignement de l'UE et fonctionne comme pôle d'information et de veille pour tous les acteurs concernés des institutions européennes.

³³ Au sein de la Commission, les membres du collège des commissaires, le service du porte-parole et les représentations de la Commission conserveraient leur rôle essentiel consistant à intervenir pour rectifier toute erreur diffusée dans les médias.

communiquent sur l'action européenne et les politiques de l'Union; dans les États membres, les représentations de la Commission et les bureaux de liaison du Parlement européen, notamment, jouent un rôle central pour diffuser un message adapté aux particularités locales, notamment en fournissant des outils pour démonter les mythes et communiquer les faits³⁴.

La coopération entre les États membres et les institutions de l'Union devrait être renforcée davantage, particulièrement en ce qui concerne le partage de l'information, l'apprentissage commun, la sensibilisation, les messages proactifs et la recherche. Des échanges plus intenses entre les États membres et les institutions de l'Union en matière de renseignement sont nécessaires pour améliorer la connaissance de la situation et les capacités de réaction respectives. La communication proactive et objective sur les valeurs et l'action de l'Union est particulièrement efficace lorsqu'elle est assurée directement par les États membres. Aussi la Commission et la haute représentante invitent-elles tous les États membres à intensifier leurs efforts de communication et à défendre l'Union et ses institutions contre les campagnes de désinformation.

Action 3: d'ici le mois de mars 2019, la Commission et la haute représentante, en coopération avec les États membres, établiront un système d'alerte rapide pour réagir aux campagnes de désinformation, en étroite collaboration avec les réseaux existants, le Parlement européen, ainsi que l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord et le mécanisme d'intervention rapide du G7.

Action 4: dans la perspective des prochaines élections européennes, la Commission, en coopération avec le Parlement européen, intensifiera ses efforts de communication sur les valeurs et l'action de l'Union. Les États membres devraient déployer des efforts de communication redoublés sur les mêmes thèmes.

Action 5: la Commission et la haute représentante, en coopération avec les États membres, renforceront leurs communications stratégiques dans le voisinage de l'Union.

PILIER 3: MOBILISER LE SECTEUR PRIVÉ POUR COMBATTRE LA DÉSINFORMATION

Les plateformes en ligne, les annonceurs et le secteur de la publicité ont un rôle crucial à jouer pour résoudre le problème de la désinformation, l'ampleur de celui-ci étant en rapport direct avec la capacité de ces plateformes d'amplifier, de cibler et de diffuser des messages de désinformation provenant d'acteurs malveillants. Étant donné leur incapacité attestée de s'attaquer à ce problème, la Commission les a instamment invitées, en avril 2018, à accroître leurs efforts. C'est dans ces conditions que le code de bonnes pratiques contre la désinformation a été publié le 26 septembre 2018³⁵. Les principales plateformes en ligne qui

³⁴ Plusieurs représentations de la Commission ont mis en place des outils adaptés au niveau local, comme Les Décodeurs de l'Europe en France, UE Vero Falso en Italie, Euromyty.sk en Slovaquie, un concours de dessins sur le thème de la déconstruction des mythes sur l'UE en Autriche et une série de dessins similaires en Roumanie.

³⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>. Le 16 octobre, les premiers signataires du code ont communiqué leur approbation formelle du code et ont, à cette occasion, détaillé leurs engagements respectifs et présenté une liste des bonnes pratiques de chaque entreprise, ainsi que des étapes pour la mise en œuvre globale du code dans l'UE. Parmi les signataires du code figurent les principales plateformes en ligne (Facebook, Google, Youtube et Twitter), des fournisseurs de logiciels (Mozilla), des annonceurs ainsi que plusieurs associations professionnelles représentant des plateformes en ligne et le secteur de la publicité. Le code de bonnes pratiques devrait créer un écosystème en ligne plus transparent, plus fiable et plus responsable, et protéger les utilisateurs contre la désinformation.

ont signé le code de bonnes pratiques se sont engagées à réaliser des actions spécifiques avant l'élection du Parlement européen de 2019.

La Commission appelle tous les signataires du code de bonnes pratiques à mettre en œuvre rapidement et effectivement les actions et les procédures qui y sont recensées, dans toute l'UE, en se concentrant sur les actions urgentes et pertinentes pour garantir l'intégrité des élections européennes de 2019. Notamment, les grandes plateformes en ligne devraient, sans délai, i) assurer un contrôle des placements de publicité et la transparence de la publicité à caractère politique, en recourant à des vérifications approfondies et effectives de l'identité des commanditaires; ii) fermer les faux comptes ouverts sur leurs services; iii) détecter les robots informatiques et les signaler comme tels. Les plateformes en ligne devraient aussi coopérer avec les régulateurs nationaux de l'audiovisuel et avec des vérificateurs de faits et des chercheurs indépendants pour détecter et signaler les campagnes de désinformation, en particulier pendant les périodes électorales, et pour accroître la visibilité et la diffusion des contenus reposant sur des faits avérés.

La Commission surveillera, avec l'aide de l'ERGA (groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels)³⁶, la mise en œuvre des engagements pris par les signataires du code de bonnes pratiques et indiquera régulièrement si et dans quelle mesure certaines plateformes respectent ces engagements. Afin de permettre une surveillance effective et complète, les plateformes devraient, d'ici la fin de cette année, fournir à la Commission des informations exhaustives et actualisées sur les mesures qu'elles ont prises pour respecter leurs engagements. La Commission publiera ces informations en janvier 2019. Les plateformes devraient également communiquer régulièrement des informations complètes, notamment en répondant aux demandes spécifiques de la Commission, sur la manière dont elles mettent en œuvre leurs engagements, à partir de janvier 2019, afin qu'une surveillance ciblée du respect du code puisse être assurée en vue de l'élection du Parlement européen. Ces informations feront également l'objet d'une publication.

Le code de bonnes pratiques prévoit en outre que les signataires communiquent des rapports complets après une période de douze mois. Ces rapports devraient contenir des données et des informations exhaustives afin que la Commission puisse effectuer une évaluation approfondie. Sur cette base, **la Commission, assistée par des experts indépendants et avec l'aide de l'ERGA, évaluera l'efficacité globale du code de bonnes pratiques.** La Commission peut aussi faire appel à l'observatoire européen de l'audiovisuel.

La Commission fait remarquer que l'efficacité globale du code est tributaire d'une participation aussi large que possible des plateformes en ligne et du secteur de la publicité en ligne. Aussi invite-t-elle d'autres parties concernées à y adhérer.

Action 6: la Commission surveillera étroitement et continuellement la mise en œuvre du code de bonnes pratiques et demandera, si nécessaire, surtout à l'approche des élections européennes, qu'il soit rapidement et effectivement respecté. La Commission procédera à une évaluation globale du code au terme de sa première période d'application de 12 mois. Si la

³⁶ Le groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels rassemble tous les régulateurs concernés de tous les États membres. Il conseille la Commission dans divers domaines en rapport avec l'application de la directive et promeut la coopération entre les autorités et/ou organismes de régulation nationaux, ainsi qu'entre ceux-ci et la Commission. La directive «Services de médias audiovisuels» telle que révisée a encore renforcé le rôle de ce groupe, notamment en ce qui concerne les plateformes de partage de vidéos.

mise en œuvre et l'incidence du code de bonnes pratiques devaient ne pas être satisfaisantes, la Commission pourrait proposer de nouvelles mesures, notamment d'ordre réglementaire.

PILIER 4: SENSIBILISER LA POPULATION ET AMÉLIORER LA RÉSILIENCE DE LA SOCIÉTÉ

Mieux sensibiliser la population est essentiel pour rendre la société plus résiliente à la menace que constitue la désinformation. Avant toute chose, il faut acquérir une meilleure compréhension des sources de la désinformation ainsi que des intentions, des outils et des objectifs sur lesquels elle repose, mais aussi notre propre vulnérabilité. Une méthode scientifique rigoureuse pourrait contribuer à décrire les principales fragilités existant dans les États membres³⁷. Il est essentiel de comprendre comment et pourquoi des citoyens, et parfois des communautés toutes entières, sont sensibles à des discours de désinformation, et de définir une réponse globale à ce phénomène.

Créer une résilience suppose aussi d'organiser des formations spécialisées, des conférences et des débats publics, et de proposer d'autres formes d'apprentissage commun pour les médias. Cela requiert également de doter des moyens nécessaires tous les secteurs de la société, et notamment d'améliorer l'éducation aux médias afin que les citoyens sachent comment repérer la désinformation et s'en défendre.

Une riposte globale ne pourra être opposée à la désinformation que si la société civile contribue activement à la combattre. **La communication et la recommandation³⁸ qui font partie du train de mesures sur des élections européennes libres et équitables (le «paquet électoral») appellent les États membres à collaborer avec les médias, les plateformes en ligne, les fournisseurs de technologies de l'information et d'autres** pour mener des activités de sensibilisation visant à renforcer la transparence des élections et à instaurer un climat de confiance dans les processus électoraux. L'engagement actif et le suivi des États membres sont indispensables dans ce contexte pendant la période précédant les élections européennes.

Les vérificateurs de faits et les chercheurs indépendants jouent un rôle clé pour mieux comprendre les structures sur lesquelles repose la désinformation et les mécanismes qui déterminent les modalités de sa diffusion en ligne. De plus, par leurs activités, ils sensibilisent aux divers types de menaces de désinformation et ils peuvent contribuer à atténuer l'incidence négative de ces menaces. Il est nécessaire, d'une part, d'accroître leur capacité d'identifier et de dénoncer les menaces de désinformation, et d'autre part, de faciliter la coopération transfrontière en la matière. Sur la base des actions énoncées dans la communication du mois d'avril, il convient de renforcer les équipes nationales multidisciplinaires de vérificateurs de faits et de chercheurs universitaires ayant une connaissance spécialisée des environnements d'information locaux. Cela suppose que les États membres apportent leur soutien et leur coopération pour faciliter le fonctionnement du réseau européen de vérificateurs de faits, dans le respect intégral de l'indépendance des activités de recherche et de vérification des faits. La Commission financera, au titre du

³⁷ Une telle démarche pourrait être approfondie dans le cadre des travaux de l'«instrument de surveillance du pluralisme des médias», un projet cofinancé par l'Union européenne et mis en œuvre par le Centre pour le pluralisme et la liberté des médias de Florence.

³⁸ Voir la recommandation de la Commission sur les réseaux de coopération électorale, la transparence en ligne, la protection contre les incidents de cybersécurité et la lutte contre les campagnes de désinformation à l'occasion des élections au Parlement européen, C(2018) 5949.

programme du mécanisme pour l'interconnexion en Europe³⁹, une plateforme numérique qui mettra en réseau les équipes multidisciplinaires nationales indépendantes.

Pour sensibiliser davantage la population et accroître la résilience, la Commission renforcera encore son engagement et ses activités existantes en matière d'éducation aux médias, afin de permettre aux citoyens de l'Union de mieux détecter et de mieux combattre la désinformation⁴⁰. Les États membres devraient mettre en œuvre sans tarder la disposition de la directive «Services de médias audiovisuels» telle que révisée qui les invite à promouvoir et à développer les compétences liées à l'éducation aux médias⁴¹.

La Commission a prévu, dans sa proposition relative au programme «Horizon Europe», un financement pour la mise au point de nouveaux outils permettant de mieux comprendre et combattre la désinformation en ligne⁴². Elle soutiendra également, pour autant que de besoin, des campagnes d'information destinées à sensibiliser les utilisateurs aux technologies les plus récentes (par exemple les «deep fakes»).

L'activité des médias indépendants est essentielle au fonctionnement d'une société démocratique. La Commission⁴³ continuera par conséquent de soutenir les médias indépendants et le journalisme d'investigation, car ils contribuent à dénoncer la désinformation. Elle poursuivra en outre, notamment par des concours financiers, la mise en œuvre de programmes spécifiques liés au soutien aux médias et à la professionnalisation dans son voisinage géographique⁴⁴.

Action 7: spécialement en vue des élections européennes de 2019 mais aussi à plus long terme, la Commission et la haute représentante organiseront, en coopération avec les États membres, des campagnes ciblées destinées à la population et des formations destinées aux médias et aux faiseurs d'opinion dans l'Union et dans son voisinage, afin de sensibiliser davantage aux effets négatifs de la désinformation. Les efforts visant à soutenir les médias indépendants et un journalisme de qualité ainsi que la recherche sur la désinformation seront poursuivis pour opposer une réaction globale au phénomène.

Action 8: les États membres devraient, en coopération avec la Commission, apporter leur soutien à la création d'équipes multidisciplinaires de vérificateurs de faits et de chercheurs indépendants ayant une connaissance spécialisée des environnements d'information locaux

³⁹ Règlement (UE) n° 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, modifiant le règlement (UE) n° 913/2010 et abrogeant les règlements (CE) n° 680/2007 et (CE) n° 67/2010.

⁴⁰ Entre autres par la création d'une bibliothèque en ligne et d'un centre d'apprentissage de l'Union sur l'éducation aux médias ainsi que par d'autres outils d'éducation aux médias.

⁴¹ Article 33 *bis* de la directive «Services de médias audiovisuels» telle que révisée.

⁴² COM(2018) 435.

⁴³ S'il est adopté, le programme «Europe créative» contribuera à renforcer le secteur des médias en Europe, la diversité et le pluralisme des contenus journalistiques et une approche critique de l'information par l'éducation aux médias [COM(2018) 438].

⁴⁴ La Commission finance le projet «openmediahub», dans le but: i) de permettre aux journalistes des États voisins de l'UE d'acquérir les compétences requises pour faire leur travail de manière indépendante et objective, ii) de renforcer les compétences du personnel éditorial, et iii) de consolider le réseau de professionnels des médias et de journalistes dans le voisinage européen. En ce qui concerne les Balkans occidentaux, la Commission fournit un soutien financier pour la création d'un réseau d'associations de journalistes, le développement de la confiance dans les médias et le renforcement des systèmes judiciaires pour défendre la liberté d'expression. Dans ce même domaine, la Commission soutient également les médias publics, les nouveaux médias indépendants et une plus grande qualité journalistique et un professionnalisme accru des journalistes.

afin de détecter et de dénoncer les campagnes de désinformation dans divers réseaux sociaux et médias numériques.

Action 9: dans le cadre de la semaine de l'éducation aux médias de mars 2019, la Commission soutiendra, en partenariat avec les États membres, une coopération transfrontière entre des praticiens de l'éducation aux médias ainsi que le lancement d'outils pratiques pour promouvoir l'éducation de la population aux médias. Les États membres devraient aussi mettre en œuvre sans tarder les dispositions de la directive «Services de médias audiovisuels» relatives à l'éducation aux médias.

Action 10: à l'approche des élections européennes de 2019, les États membres devraient assurer un suivi effectif du «paquet électoral», notamment de la recommandation. La Commission surveillera de près les modalités de mise en œuvre du «paquet électoral» et fournira, selon les besoins, un soutien et des conseils.

4. CONCLUSIONS

La désinformation constitue un défi majeur pour les démocraties et les sociétés européennes, et l'Union doit s'y attaquer dans le respect des valeurs et des libertés européennes. La désinformation érode la confiance des citoyens dans la démocratie et les institutions démocratiques. Elle contribue également à polariser les points de vue et perturbe le processus décisionnel démocratique. Elle peut aussi être utilisée pour mettre à mal le projet européen. Son action peut avoir d'importantes répercussions négatives sur la société dans l'ensemble de l'Union, en particulier à l'approche de l'élection du Parlement européen en 2019.

Un engagement fort et des actions rapides sont requis pour préserver le processus démocratique et la confiance des citoyens dans les institutions publiques, à l'échelon national comme au niveau de l'Union. Le présent plan d'action énonce des actions clés en vue de combattre la désinformation par une approche coordonnée entre les institutions de l'Union et les États membres. Il met aussi en évidence les mesures qui doivent être prises en priorité par divers acteurs dans la perspective des élections européennes de 2019. Les États membres doivent faire preuve d'une solidarité accrue et défendre l'Union contre les attaques hybrides, notamment celles qui recourent à la désinformation.

Parallèlement, et à long terme, l'objectif à atteindre est de rendre l'Union et son voisinage plus résilients à la désinformation. Cela suppose un effort permanent et soutenu en faveur de l'enseignement et de l'éducation aux médias, du journalisme, de la vérification des faits, de la recherche et de la société civile dans son ensemble.

Par conséquent, la Commission et la haute représentante:

- rappellent qu'une action conjointe de tous les acteurs institutionnels et du secteur privé, en particulier les plateformes en ligne, ainsi que de la société civile toute entière, est nécessaire pour combattre efficacement les divers aspects de la menace que constitue la désinformation;
- invitent le Conseil européen à approuver le présent plan d'action;
- exhortent les États membres à coopérer pour mettre en œuvre les actions énoncées dans le présent plan d'action;

- appellent, en priorité, toutes les parties à mettre en œuvre les actions qui sont urgentes et pertinentes dans la perspective des élections européennes de mai 2019.