FR 2021

09

Rapport spécial

La désinformation concernant l'UE:

un phénomène sous surveillance mais pas sous contrôle

Table des matières

	Points
Synthèse	I - IX
Introduction	01 - 13
Étendue et approche de l'audit	14 - 18
Observations	19 - 107
Le plan d'action de l'UE contre la désinformation était bien conçu au départ, bien qu'incomplet	19 - 42
Le plan d'action de l'UE concordait globalement avec les points de vue des experts et des parties prenantes sur la désinformation	20 - 24
Le SEAE et la Commission n'ont pas établi de dispositifs de coordination clairs pour mettre en œuvre le plan d'action de l'UE	25 - 31
L'obligation de rendre compte relative au plan d'action de l'UE pâtit de l'absence d'un cadre structuré pour le suivi et l'établissement de rapports ainsi que d'un manque de financement à long terme	32 - 42
La mise en œuvre du plan d'action de l'UE est globalement en bonne voie, mais elle a révélé un certain nombre de lacunes	43 - 107
Les task forces sur la communication stratégique jouent un rôle important, mais elles ne sont pas dotées d'un personnel adéquat et de financements suffisants pour faire face aux menaces émergentes	44 - 64
Le système d'alerte rapide a permis de rassembler les États membres, mais il n'a pas donné toute sa mesure	65 - 76
Le code de bonnes pratiques a amené les plateformes en ligne à se positionner contre la désinformation, mais il n'a pas renforcé leur obligation de rendre compte	77 - 89
L'absence de stratégie cohérente en matière d'éducation aux médias et la fragmentation des actions de l'UE affaiblissent leur incidence	90 - 107
Conclusions et recommandations	108 - 120

Annexes

Annexe I — Principaux services et bureaux des institutions de l'UE luttant contre la désinformation

Annexe II — Dépenses de l'UE consacrées aux actions de lutte contre la désinformation (en euros)

Annexe III — Évaluation de projets de lutte contre la désinformation (projets pilotes, actions préparatoires et projets relevant d'Horizon 2020)

Annexe IV — Évaluation des actions prévues dans le plan d'action de l'UE contre la désinformation

Annexe V — Le code de bonnes pratiques contre la désinformation

Annexe VI — Historique des principales mesures prises par l'UE en réponse à la pandémie de COVID-19 apparue en 2020 et à l'«infodémie» qu'elle a suscitée

Sigles, acronymes et formes abrégées

Glossaire

Réponses de la Commission et du SEAE

Équipe d'audit

Calendrier

Synthèse

I La désinformation est présente dans la communication humaine depuis l'aube des civilisations et la création de sociétés organisées. Depuis plusieurs années, le phénomène s'amplifie et la diffusion d'informations fausses ou trompeuses auprès de publics ciblés ou non s'accélère avec le développement des réseaux sociaux et des nouvelles technologies, ce qui peut causer un préjudice public.

II Dans ses conclusions du 28 juin 2018, le Conseil européen a invité la Commission et la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité à présenter un plan d'action comprenant des propositions précises concernant une réponse coordonnée de l'UE à la désinformation. Le plan d'action de l'UE contre la désinformation, présenté le 5 décembre 2018, prévoit dix actions spécifiques axées sur quatre domaines prioritaires, ou «piliers», et consolide les efforts déployés par l'UE pour combattre la désinformation. Les dépenses de l'UE consacrées à la lutte contre la désinformation restent relativement faibles à ce jour, à savoir 50 millions d'euros entre 2015 et 2020.

III L'audit avait pour but de déterminer si le plan d'action de l'UE contre la désinformation était bien conçu au départ et s'il donnait les résultats escomptés. L'audit a porté sur une période allant des préparatifs en vue de l'adoption du plan d'action contre la désinformation en décembre 2018 à septembre 2020. Le présent rapport constitue la première évaluation complète et indépendante de la pertinence et des résultats du plan d'action. Globalement, nous concluons que le plan d'action de l'UE contre la désinformation était pertinent mais incomplet et que certains résultats n'ont pas été produits comme prévu, même si sa mise en œuvre est globalement en bonne voie et qu'il existe des éléments probants attestant de progrès.

IV Le plan d'action de l'UE comporte des mesures proactives et réactives pertinentes pour lutter contre la désinformation. Toutefois, malgré l'évolution constante des tactiques, des acteurs et des technologies de la désinformation, le plan d'action de l'UE n'a pas été mis à jour depuis sa présentation en 2018. Il ne prévoit pas de dispositifs globaux pour faire en sorte que toute réponse de l'UE contre la désinformation soit bien coordonnée, efficace et proportionnée à la nature et à l'ampleur de la menace. En outre, il ne s'accompagnait d'aucun cadre de suivi, d'évaluation et d'établissement de rapports, ce qui nuit à l'obligation de rendre compte.

V Les trois *task forces* du Service européen pour l'action extérieure sur la communication stratégique ont amélioré la capacité de l'UE à prévoir la désinformation et à y réagir dans les pays voisins. Cependant, elles ne sont pas dotées de ressources adéquates ni évaluées de manière appropriée, et leurs missions ne couvrent pas certaines menaces émergentes.

VI Le projet EUvsDisinfo a contribué à sensibiliser à la désinformation russe. Le fait qu'il soit hébergé par le Service européen pour l'action extérieure soulève toutefois certaines questions concernant son indépendance et son objectif ultime, étant donné qu'il pourrait être perçu comme représentant la position officielle de l'UE. Le système d'alerte rapide a facilité le partage d'informations entre les États membres et avec les institutions de l'UE. Néanmoins, les États membres n'exploitent pas pleinement son potentiel pour se coordonner afin d'apporter des réponses conjointes à la désinformation et de prendre des mesures communes.

VII Avec le code de bonnes pratiques, la Commission a mis en place un cadre novateur pour la coopération avec les plateformes en ligne. Nous avons constaté que le code de bonnes pratiques n'a pas rempli son objectif d'obliger les plateformes en ligne à rendre compte de leurs actions et de leur rôle dans la lutte active contre la désinformation.

VIII Le présent rapport pointe également l'absence d'une stratégie d'éducation aux médias qui tienne compte de la lutte contre la désinformation, ainsi que la fragmentation des politiques et des actions visant à renforcer la capacité d'accéder aux médias et aux communications, de les comprendre et d'interagir avec eux. Enfin, nous avons constaté qu'il existait un risque que l'Observatoire européen des médias numériques nouvellement créé n'atteigne pas ses objectifs.

IX Sur la base de ces conclusions, nous recommandons au Service européen pour l'action extérieure et à la Commission:

- d'améliorer la coordination des actions de l'UE contre la désinformation et l'obligation de rendre compte les concernant (Service européen pour l'action extérieure et Commission);
- de renforcer les modalités opérationnelles de la division StratCom et de ses *task forces* (Service européen pour l'action extérieure);
- de prendre des mesures pour accroître la participation des États membres et des plateformes en ligne au système d'alerte rapide (Service européen pour l'action extérieure);

- d'améliorer le suivi des plateformes en ligne et de renforcer leur obligation de rendre compte (Commission);
- d'adopter une stratégie de l'UE en matière d'éducation aux médias qui tienne compte de la lutte contre la désinformation (Commission);
- de prendre des mesures pour que l'Observatoire européen des médias numériques soit à même de remplir ses ambitieux objectifs (Commission).

Introduction

01 Pour la Commission européenne, la désinformation s'appuie sur des «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 public»[1]. Ce préjudice public peut notamment prendre la forme de menaces pesant sur les processus politiques et d'élaboration des politiques démocratiques ainsi que sur la protection de la santé des citoyens de l'Union, l'environnement ou la sécurité.

02 La définition de la désinformation retenue par la Commission exclut la publicité mensongère, les erreurs de citation, la satire, la parodie, ainsi que les informations et commentaires partisans clairement identifiés. Contrairement aux discours haineux ou aux contenus terroristes, les informations fausses ou trompeuses ne sont pas illégales en soi.

03 La légitimité et la finalité de l'UE reposent sur le principe de la démocratie, c'est-à-dire sur l'expression de la volonté de citoyens dûment informés à travers des élections libres et équitables. Tout acte malveillant visant à porter atteinte à l'opinion publique ou à la manipuler représente dès lors une grave menace pour l'Union elle-même. Par ailleurs, la lutte contre la désinformation pose un défi majeur, dans la mesure où elle ne doit pas entraver la liberté d'opinion et d'expression consacrée par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

04 Le terme «désinformation» est apparu au début du 20e siècle et a très largement été utilisé depuis lors. Ces dernières années, Internet a augmenté l'ampleur et la vitesse avec lesquelles les fausses informations atteignent leur public, de façon anonyme et à moindre coût.

[1] Communication sur la lutte contre la désinformation en ligne, COM(2018) 236 final du 26 avril 2018.

05 L'UE a commencé à agir contre la désinformation en mars 2015, lorsque le Conseil européen[2] a invité la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après la «haute représentante») à élaborer, en coopération avec les États membres et les institutions de l'UE, «un plan d'action sur la communication stratégique» pour «contrer les campagnes de désinformation menées par la Russie». Cela a conduit à la création, au sein du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), de la division des communications stratégiques («StratCom») et de la première de ses *task forces*, ayant pour mission de lutter contre la désinformation provenant de l'extérieur de l'UE (Russie) et de concevoir et de diffuser dans le voisinage oriental de l'UE des communications stratégiques positives (à travers sa cellule d'information baptisée «*task force* East StratCom»). En 2017, deux *task forces* StratCom supplémentaires ont été créées, l'une pour le voisinage méridional et l'autre pour les Balkans occidentaux (voir également points ***45*** à ***49***).

06 Fin 2017, la Commission a mis en place un groupe d'experts de haut niveau chargé de proposer des conseils concrets sur la lutte contre la désinformation. En mars 2018, ce groupe a rendu son rapport[3], qui a servi de base à la communication de la Commission intitulée «Lutter contre la désinformation en ligne: une approche européenne»[4] (avril 2018). Cette communication expose les grands principes et objectifs généraux destinés à guider l'action en matière de sensibilisation de l'opinion au problème de la désinformation, ainsi que les mesures spécifiques que la Commission entendait prendre.

07 Dans ses conclusions du 28 juin 2018[5], le Conseil européen a invité la Commission et la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité à présenter, en décembre 2018 au plus tard, «un plan d'action comprenant des propositions précises concernant une réponse coordonnée de l'UE au défi que constitue la désinformation, et prévoyant des mandats appropriés et des ressources suffisantes pour les équipes du SEAE chargées des communications stratégiques».

---

[2] Document EUCO 11/15 – Réunion du Conseil européen (19 et 20 mars 2015) – Conclusions, point 13.

[3] *Final report of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation*.

[4] Voir note de bas de page 1.

[5] Document EUCO 9/18 – Réunion du Conseil européen (28 juin 2018) – Conclusions.

08 Se fondant sur la communication d'avril 2018, la Commission a publié en décembre 2018 un plan d'action de l'UE contre la désinformation (ci-après, le «plan d'action de l'UE»). Celui-ci définit dix actions spécifiques axées sur quatre domaines prioritaires, ou «piliers», ciblant la société dans son ensemble, comme le montre le ***tableau 1*** ci-dessous.

Tableau 1 – Les piliers et les actions du plan d'action de l'UE contre la désinformation

Pilier	Actions
I. Améliorer les capacités des institutions de l'UE à détecter, analyser et mettre en lumière les cas de désinformation	1) **Renforcer** les ***task forces* sur la communication stratégique** et les délégations de l'UE en les dotant de ressources supplémentaires (humaines et financières) pour détecter, analyser et mettre en lumière les activités de désinformation 2) **Réévaluer les mandats** des *task forces* «Balkans occidentaux» et «Sud» sur la communication stratégique.
II. Renforcer les réponses coordonnées et conjointes à la désinformation	3) Établir, pour mars 2019 au plus tard, un **système d'alerte rapide** entre les États membres et les institutions de l'UE qui fonctionne en étroite collaboration avec les autres réseaux existants (tels que ceux de l'OTAN et du G7) 4) Renforcer la **communication** avant l'élection du Parlement européen de 2019 5) Renforcer les **communications stratégiques** dans le **voisinage**
III. Mobiliser le secteur privé pour combattre la désinformation	6) Suivre de près et de manière continue la mise en œuvre d'un **code de bonnes pratiques contre la désinformation**, notamment en demandant à ce qu'il soit rapidement et effectivement respecté et en réalisant une évaluation complète après 12 mois.
IV. Sensibiliser la population et améliorer la résilience de la société	7) Organiser, en coopération avec les États membres, des campagnes ciblées destinées à **sensibiliser davantage** aux effets négatifs de la désinformation et soutenir les médias indépendants et un **journalisme de qualité** 8) Les États membre doivent soutenir la création d'équipes multidisciplinaires de **vérificateurs de faits** et de chercheurs indépendants afin de détecter et de dénoncer les campagnes de désinformation 9) Promouvoir l'**éducation aux médias**, notamment en organisant la semaine de l'éducation aux médias (mars 2019) et en mettant en œuvre sans tarder les dispositions concernées de la directive «Services de médias audiovisuels» 10) Assurer un suivi effectif du «**paquet électoral**», et notamment de la recommandation, y compris la surveillance de sa mise en œuvre par la Commission

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du plan d'action de l'UE.

09 Il n'existe pas de cadre juridique de l'UE régissant la lutte contre la désinformation, laquelle n'est concernée que par l'article 11 de la charte des droits fondamentaux relatif à la liberté d'expression et d'information, et par une série d'initiatives stratégiques. Les États membres sont responsables au premier chef de la lutte contre la désinformation[6]. Le rôle de l'UE consiste à les soutenir par une vision et des actions communes visant à renforcer la coordination, la communication et l'adoption de bonnes pratiques. L'***annexe I*** présente les principaux services et bureaux des institutions de l'UE intervenant dans la mise en œuvre du plan d'action de l'Union. Comme le montre l'***annexe II***, les dépenses que l'UE a consacrées à la lutte contre la désinformation à ce jour sont relativement faibles, à savoir 50 millions d'euros entre 2015 et 2020.

10 En décembre 2019[7], le Conseil a confirmé que le plan d'action de l'UE restait «au cœur des efforts déployés par l'UE» pour combattre la désinformation et a appelé à le réexaminer régulièrement et, si besoin était, à le mettre à jour. Il a également invité le SEAE à renforcer son travail de communication stratégique dans d'autres zones géographiques, dont l'Afrique subsaharienne. Le Parlement européen a lui aussi souligné à de multiples reprises qu'il importait d'intensifier les efforts de lutte contre la désinformation[8].

11 Au début de l'année 2020, presque immédiatement après l'apparition de la pandémie de COVID-19, une vague sans précédent de mésinformation, de désinformation et de fausses nouvelles en ligne a déferlé sur Internet, vague qualifiée d'«infodémie» par l'Organisation mondiale de la santé[9]. Il s'agissait d'une menace directe pour la santé publique et la relance économique. En juin 2020, la Commission européenne et le haut représentant ont publié une communication intitulée «Lutter

---

[6] Articles 2 à 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

[7] Efforts complémentaires pour renforcer la résilience et lutter contre les menaces hybrides - Conclusions du Conseil (10 décembre 2019), paragraphe 30.

[8] Résolution du Parlement européen du 15 juin 2017 sur les plateformes en ligne et le marché unique numérique (2016/2276(INI)); résolution du Parlement européen du 3 mai 2018 sur le pluralisme et la liberté des médias dans l'Union européenne (2017/2209(INI); résolution du Parlement européen du 25 octobre 2018 sur l'exploitation des données des utilisateurs de Facebook par Cambridge Analytica et les conséquences en matière de protection des données (2018/2855(RSP)); résolution du Parlement européen sur l'ingérence électorale étrangère et la désinformation dans les processus démocratiques nationaux et européen (2019/2810(RSP)).

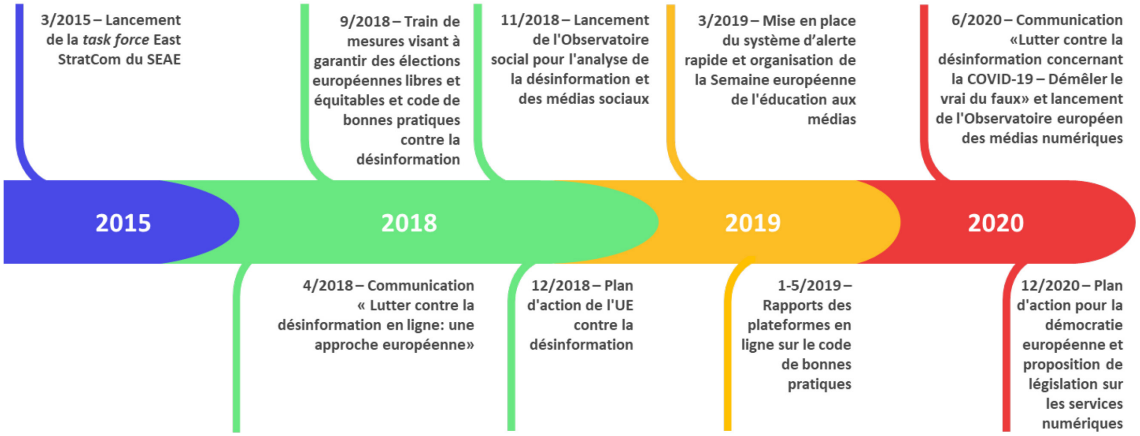
[9] Organisation mondiale de la santé, «*Aplatissons la courbe de l'infodémie* ».

contre la désinformation concernant la COVID-19 – Démêler le vrai du faux»[10], qui examinait les mesures déjà prises et les actions à exécuter pour lutter contre la désinformation concernant la COVID-19.

12 Le 4 décembre 2020, la Commission a présenté le «plan d'action pour la démocratie européenne»[11], dont une partie est consacrée au renforcement de la lutte contre la désinformation. Ce plan s'appuie sur les initiatives existantes relevant du plan d'action de l'UE contre la désinformation. Par ailleurs, la Commission a également publié une proposition de nouvelle législation sur les services numériques[12], dans laquelle elle prévoit la mise en place d'un cadre horizontal pour la surveillance réglementaire, la reddition de comptes et la transparence de l'espace en ligne en réaction aux risques émergents.

13 La ***figure 1*** fournit un historique des principales initiatives prises par l'UE depuis 2015.

Figure 1 – Historique des principales initiatives de l'UE en matière de lutte contre la désinformation



Source: Cour des comptes européenne.

[10] Document JOIN(2020) 8 final du 10 juin 2020.

[11] Communication de la Commission relative au plan d'action pour la démocratie européenne, COM(2020) 790 final du 3 décembre 2020.

[12] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques (Législation sur les services numériques) et modifiant la directive 2000/31/CE, COM(2020) 825 final du 15 décembre 2020.

Étendue et approche de l'audit

14 Le présent rapport d'audit intervient deux ans après l'adoption du plan d'action de l'UE contre la désinformation. Il constitue la première évaluation complète et indépendante de la pertinence du plan d'action et des résultats obtenus et vient s'inscrire dans le réexamen régulier du plan réclamé par le Conseil.

15 Notre audit visait à déterminer si le plan d'action de l'UE contre la désinformation était pertinent et s'il donnait les résultats escomptés. Pour ce faire, nous nous sommes posé les deux sous-questions ci-après.

- Le plan d'action de l'UE est-il pertinent pour lutter contre la désinformation et s'appuie-t-il sur un cadre approprié en matière d'obligation de rendre compte?
- Les actions prévues dans le plan d'action de l'UE sont-elles mises en œuvre comme prévu? Pour répondre à cette sous-question, nous avons évalué l'état d'avancement de la mise en œuvre des actions relevant de chacun des quatre piliers du plan.

16 L'audit a porté sur une période allant de la phase qui a précédé l'adoption du plan d'action contre la désinformation en décembre 2018 à septembre 2020. Le cas échéant, le présent rapport fait également référence aux développements intervenus dans ce domaine après cette date, telle que la présentation par la Commission du plan d'action pour la démocratie européenne et de la proposition de législation sur les services numériques en décembre 2020 (voir point ***12***). Toutefois, ces documents ayant été publiés après l'achèvement de nos travaux, ils n'entrent pas dans le champ de l'audit objet du présent rapport.

17 L'audit a comporté un examen documentaire approfondi et une analyse de toute la documentation disponible sur les structures mises en place et sur les actions prévues et mises en œuvre au titre du plan d'action de l'UE. Nous avons adressé un questionnaire aux points de contact du système d'alerte rapide désignés dans les 27 États membres, et obtenu un taux de réponse de 100 %. Nous avons également organisé des réunions avec de nombreuses parties prenantes, telles que le SEAE et les directions générales (DG) de la Commission concernées, le Parlement européen, le Conseil, les représentations de la Commission, l'OTAN, son centre d'excellence en matière de communication stratégique établi en Lettonie, des autorités nationales, des plateformes en ligne, des organisations de journalistes et de vérification des faits, des organes de réglementation des services de médias audiovisuels qui conseillent la

Commission, des universitaires, des experts, des gestionnaires/coordonnateurs de projets et un expert externe.

18 Nous avons en outre évalué 20 des 23 projets de la Commission considérés comme étant directement liés à la lutte contre la désinformation par l'éducation aux médias. Notre évaluation de ces projets est présentée de manière synthétique à l'***annexe III***.

Observations

Le plan d'action de l'UE contre la désinformation était bien conçu au départ, bien qu'incomplet

19 Pour la présente section, nous avons examiné si le plan d'action de l'UE a été bien conçu au départ, à savoir s'il répondait aux besoins recensés par les experts et les autres parties prenantes. Nous avons également vérifié s'il avait été révisé et mis à jour. Nous nous sommes intéressés aux événements et aux sources qui ont conduit à son élaboration, et avons vérifié s'il prévoyait des dispositifs de coordination adéquats en matière de communication ainsi que les éléments nécessaires pour mesurer la performance de la mise en œuvre et veiller au respect de l'obligation de rendre compte.

Le plan d'action de l'UE concordait globalement avec les points de vue des experts et des parties prenantes sur la désinformation

20 La lutte contre la désinformation est un domaine hautement technique qui requiert l'apport et l'expertise d'un large éventail de professionnels. La consultation publique est également essentielle pour connaître les points de vue et les priorités des parties prenantes et pour mieux comprendre la menace.

21 Nous avons constaté que la Commission s'était appuyée sur une expertise externe appropriée et sur une vaste consultation publique[13] pour élaborer le plan d'action de l'UE. Celui-ci tenait largement compte des suggestions et préoccupations exprimées dans les documents y afférents.

22 Au moment de sa publication en décembre 2018, le plan d'action de l'UE présentait une approche structurée pour traiter les questions nécessitant une action tant réactive (démystification et réduction de la visibilité des contenus de désinformation) que proactive (éducation aux médias et mesures visant à améliorer la résilience de la société). Il soulignait l'objectif de protection des élections européennes de 2019, ainsi que les défis de société à long terme requérant la participation de nombreux acteurs différents.

---

[13] *European Commission public consultation on fake news and online disinformation*.

23 À part dans le domaine de l'éducation aux médias, la Commission a défini des actions concrètes pour donner suite aux principales recommandations du rapport du groupe d'experts indépendant et de haut niveau sur les fausses informations et la désinformation en ligne. Ce dernier, composé de 39 experts d'horizons différents, a été créé en janvier 2018 par la Commission pour fournir des conseils sur des initiatives stratégiques visant à lutter contre la désinformation en ligne. Son rapport et la communication de la Commission d'avril 2018 ont servi de base au plan d'action de l'UE.

24 La pertinence du plan d'action de l'UE est en outre attestée par le fait que les actions prévues visaient à mobiliser un large éventail d'acteurs du domaine, y compris non seulement les institutions de l'UE et les États membres, mais aussi d'autres acteurs tels que le secteur privé, la société civile, des vérificateurs de faits, des journalistes et le monde universitaire.

Le SEAE et la Commission n'ont pas établi de dispositifs de coordination clairs pour mettre en œuvre le plan d'action de l'UE

25 Le plan d'action de l'UE contre la désinformation n'était pas assorti d'un cadre global de coordination sur lequel s'appuyer pour faire en sorte que toute réponse de l'UE soit efficace et proportionnée à la nature et à l'ampleur de la menace. Par exemple, l'établissement et la coordination de flux de travail en matière de communication permettraient de déterminer quand il convient de travailler ensemble et en partenariat avec les acteurs locaux et la société civile pour sensibiliser aux menaces de désinformation.

26 Une stratégie de communication permet d'assurer une réponse cohérente lorsque différents acteurs sont concernés. Chacun des quatre piliers du plan d'action de l'UE relève de la responsabilité d'une DG différente de la Commission ou de celle du SEAE. Cela génère le risque que ces entités travaillent «en vase clos» (c'est-à-dire en parallèle, sans coopération ni coordination) sur le plan de la communication, aucune entité unique n'étant en charge de l'ensemble de la communication visant à lutter contre la désinformation ou n'assurant une supervision complète en la matière.

27 La direction générale de la communication (DG COMM) de la Commission est responsable de la communication externe de l'institution. Le plan de gestion de la DG COMM pour 2019 tient compte de son rôle dans la lutte contre la désinformation et souligne la nécessité d'une coopération entre les DG et avec les autres institutions, en faisant référence en particulier à la direction générale des réseaux de

communication, du contenu et des technologies (DG CNECT) et au Centre commun de recherche. Il ne fait toutefois pas mention du SEAE ni des *task forces* StratCom, qui sont également très impliqués dans la communication d'informations positives et dans la lutte contre la désinformation.

28 La DG COMM a mis en place un réseau interne de lutte contre la désinformation. Celui-ci a notamment pour objectifs d'améliorer la coordination des activités de communication visant à combattre la désinformation, de créer un répertoire en ligne des cas de désinformation confirmés, de détecter systématiquement la désinformation et de coordonner la réaction à celle-ci ainsi que de promouvoir les messages positifs. Le réseau s'est réuni à 11 reprises entre mai 2018 (date de sa création) et janvier 2020. Ces réunions sont largement ouvertes et accueillent des représentants de nombreux services et représentations de la Commission, du SEAE et d'autres institutions, ainsi que d'autres experts. Toutefois, elles n'ont à ce jour comporté que des échanges d'informations entre les représentants sur les mesures prises, sans que des liens ne soient établis avec l'élaboration des politiques, et rien n'atteste que des mesures de suivi ou des décisions concrètes aient été prises pour faire du réseau interne un outil de coordination efficace.

29 Le plan de gestion de la DG COMM pour 2019 ne prévoyait qu'un seul indicateur relatif à la désinformation (sur 102 au total), à savoir le nombre de réunions du réseau interne.

30 En outre, les représentations de la Commission jouent un rôle crucial dans la communication externe de l'institution, par la délivrance de messages positifs et la sensibilisation, l'organisation de points de presse, la déconstruction des mythes et la lutte contre la désinformation, et il est prévu qu'elles participent activement aux réunions du réseau. Leurs activités de démystification font l'objet d'une page publiée sur le site internet de chacune d'entre elles. Cette page était souvent difficilement accessible car sa localisation variait d'une représentation à l'autre, certaines l'ayant publiée dans la rubrique Actualités (par exemple en Espagne et en Grèce), tandis que d'autres non (par exemple en Irlande et en Pologne). Qui plus est, ces pages n'ont pas été mises à jour régulièrement. Certaines ne fournissaient que des informations limitées, souvent anecdotiques, et aucune statistique n'est disponible sur le nombre de fois où ces pages ont été visitées.

31 Enfin, la DG COMM a développé une plateforme centrale en ligne de lutte contre la désinformation, sous la forme d'un portail centralisé destiné à regrouper tous les aspects des travaux des institutions de l'UE relatifs à la désinformation. Son lancement était prévu début 2020 mais il a été annulé pour des raisons encore inexpliquées.

L'obligation de rendre compte relative au plan d'action de l'UE pâtit de l'absence d'un cadre structuré pour le suivi et l'établissement de rapports ainsi que d'un manque de financement à long terme

32 Pour garantir l'obligation de rendre compte, tout plan d'action doit comporter des objectifs clairs et des mesures délimitées dans le temps, assortis d'un certain nombre d'indicateurs qui permettent de contrôler la performance. Les dispositions relatives au financement, à la communication régulière d'informations, à l'évaluation et aux révisions sont également des éléments essentiels.

33 Certains des objectifs du plan d'action de l'UE étant formulés de manière générique («accentuer» ou «renforcer»), ils ne se prêtent pas à une évaluation. Aucun IPC global n'a été défini pour le plan d'action de l'UE pris dans son ensemble. En outre, la moitié des actions (les actions 1, 2, 4, 5 et 8) ne sont pas assorties d'IPC et les actions ne sont soit pas clairement définies, soit pas assorties d'échéances (voir également ***annexe IV***).

34 Le calendrier des actions va du court au long terme, et, alors que certaines sont concrètes et assorties d'une échéance (par exemple «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»), d'autres sont formulées de manière vague (par exemple «[l]es États membres devraient déployer des efforts de communication redoublés sur les [valeurs et l'action de l'Union]»).

35 Le plan d'action de l'UE n'était pas accompagné d'un cadre spécifique de suivi et d'évaluation (il en va de même pour le plan d'action pour la démocratie européenne publié récemment). Aucune disposition ne prévoyait l'évaluation du plan pris dans son ensemble et aucune évaluation globale n'a été effectuée jusqu'ici. Les informations reçues en retour sur sa mise en œuvre dans les États membres ne sont ni enregistrées de manière centralisée ni agrégées. Chaque représentation mène sa propre campagne de communication et collecte des statistiques, mais nous n'avons relevé aucun élément probant attestant que la Commission utilisait ces statistiques pour tirer des enseignements ou établir des bonnes pratiques, ou en tant que références. La communication d'information se limite à indiquer que certaines activités relèvent de la catégorie des efforts de lutte contre la désinformation. Des outils tels que le wiki interne de la Commission consacré à la démystification ou la lettre d'information sur la désinformation ne font par exemple l'objet d'aucun suivi en ce qui concerne leur utilisation par les États membres (par exemple sur la base d'enquêtes, de statistiques concernant les utilisateurs ou encore d'indicateurs).

36 La Commission et le SEAE informent régulièrement divers groupes de travail et instances préparatoires du Conseil des progrès accomplis dans la mise en œuvre d'actions relevant de certains piliers du plan d'action de l'UE et leur font rapport sur ces progrès. Mais les informations communiquées dans ce cadre ne relèvent pas du domaine public et ne concernent pas le plan d'action de l'UE dans sa globalité.

37 Bien que des rapports distincts aient été établis sur des aspects spécifiques du plan d'action de l'UE (une évaluation du code de bonnes pratiques et un rapport de la Commission sur les élections européennes), un seul rapport a été publié sur la mise en œuvre du plan d'action pris dans son ensemble. Ce rapport date du 14 juin 2019, soit six mois après la présentation du plan d'action de l'UE.

38 Ce premier rapport de mise en œuvre couvre les quatre piliers du plan d'action, mais il présente certaines insuffisances:

- il ne fournit aucune mesure de la performance;
- sauf dans le cas du code de bonnes pratiques, les informations communiquées sur chaque pilier sont surtout descriptives et générales et il n'y a pas de compte rendu détaillé de chacune des actions;
- le rapport ne comporte aucune annexe sur les différents projets liés au plan d'action;
- aucune indication n'est fournie sur la date de publication du prochain rapport de mise en œuvre.

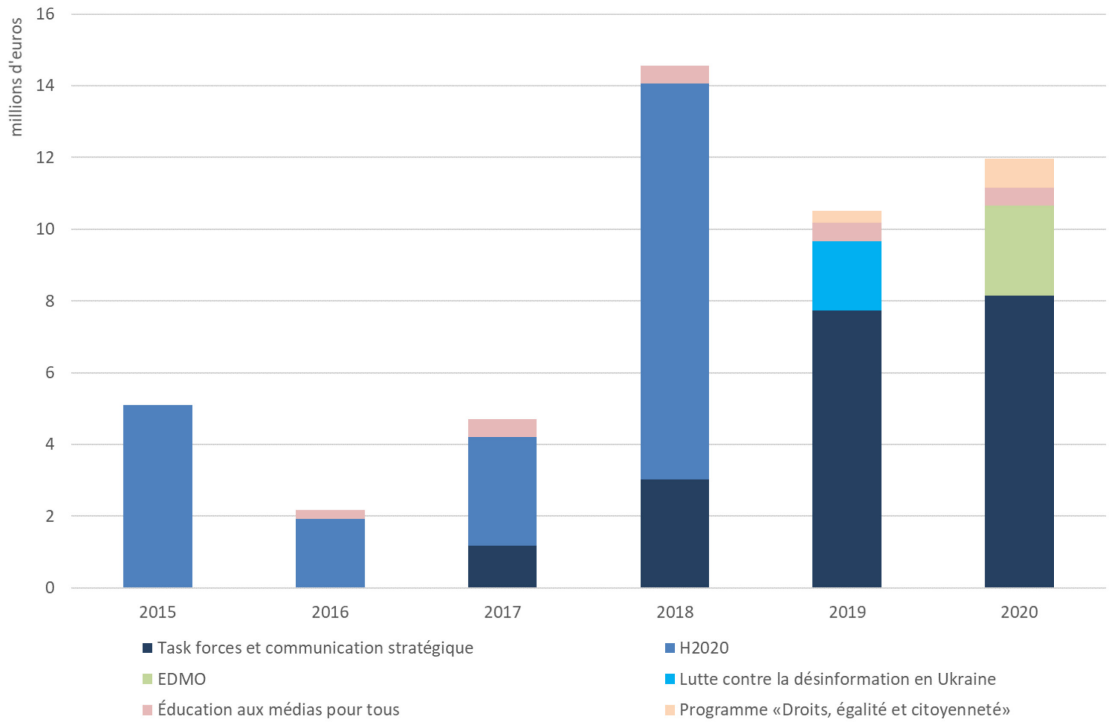
39 La lutte contre la désinformation est un domaine en évolution constante, qui devrait faire l'objet de rapports réguliers. La communication conjointe sur la lutte contre la désinformation concernant la COVID-19 reconnaît la nécessité de fournir régulièrement des informations[14].

40 Le plan d'action de l'UE ne s'accompagne pas d'un plan financier spécifique couvrant les coûts de toutes les activités confiées aux différentes entités. Le financement provient de diverses sources et aucune disposition n'est prévue pour garantir un financement à long terme, alors que certains des événements mentionnés dans le plan d'action de l'UE sont récurrents. L'***annexe II*** présente le budget alloué aux différentes actions de lutte contre la désinformation. Elle montre que la principale

[14] Lutter contre la désinformation concernant la COVID-19 – Démêler le vrai du faux, document JOIN(2020) 8 final du 10 juin 2020, p. 7.

source de financement change d'année en année et met en lumière l'absence de planification financière (voir également points ***50*** et ***51***). La Commission et le SEAE n'affectent pas toujours des crédits à la lutte contre la désinformation (pour laquelle il n'existe pas de code d'intervention spécifique), et les informations à ce sujet n'ont été compilées qu'aux fins de l'audit objet du présent rapport). La ***figure 2*** offre une vue d'ensemble de tous les financements de l'UE consacrés à la lutte contre la désinformation de 2015 à 2020 (les activités qui contribuent indirectement à cette lutte, à savoir les activités de communication proactives menées dans le voisinage de l'UE, ne sont pas incluses)

Figure 2 – Financements de l'UE consacrés à la lutte contre la désinformation (2015 – 2020)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations de la Commission et du SEAE.

41 Par ailleurs, le plan d'action de l'UE n'a pas encore été mis à jour depuis sa présentation en 2018. Par exemple, certaines actions concernent uniquement les élections européennes de 2019 ou la Semaine de l'éducation aux médias organisée cette même année, qui appartiennent toutes deux au passé. La désinformation évolue constamment. Les tactiques utilisées, la technologie qui sous-tend les campagnes de désinformation et les acteurs concernés changent en permanence[15]. Le Conseil a

[15] *Automated tackling of disinformation*, étude du Service de recherche du Parlement européen, mars 2019.

également souligné la nécessité de procéder régulièrement à un réexamen et à une mise à jour du plan d'action de l'UE (voir point ***10***).

42 Même s'ils ont repris et prolongé certaines actions initialement prévues dans le plan d'action de l'UE, la communication (de juin 2020) sur la désinformation relative à la COVID-19, le plan d'action pour la démocratie européenne et la proposition de législation sur les services numériques ne peuvent être considérés comme une mise à jour complète de ce plan. En outre, le fait que des mesures poursuivant des objectifs similaires soient menées dans le cadre de différents plans d'action et initiatives complique la coordination et augmente le risque de manque d'efficience.

La mise en œuvre du plan d'action de l'UE est globalement en bonne voie, mais elle a révélé un certain nombre de lacunes

43 Dans la présente section, nous évaluons la mise en œuvre des actions relevant de chacun des quatre piliers du plan d'action de l'UE et la mesure dans laquelle elles ont permis à l'UE de mieux combattre la désinformation.

Les *task forces* sur la communication stratégique jouent un rôle important, mais elles ne sont pas dotées d'un personnel adéquat et de financements suffisants pour faire face aux menaces émergentes

44 En ce qui concerne le premier pilier du plan d'action de l'UE, nous nous sommes penchés sur les *task forces* StratCom du SEAE. Nous avons examiné leurs mandats et nous sommes attachés à déterminer si elles disposaient d'un personnel adéquat et de financements suffisants. Dans ce contexte, nous avons examiné le rôle et la place d'EUvsDisinfo, un projet phare de l'UE dans la lutte contre la désinformation.

Les mandats des *task forces* StratCom ne couvrent pas tout l'éventail des acteurs de la désinformation de manière adéquate

45 Les *task forces* StratCom ont amélioré la capacité de l'UE à prévoir les activités de désinformation émanant de l'extérieur et à y réagir (leurs missions ne couvrent pas la désinformation générée au sein de l'Union). Elles ont en outre largement contribué à accroître l'efficacité de la communication et à promouvoir les politiques de l'UE dans les régions voisines.

46 Les mandats des trois *task forces* StratCom (East StratCom, StratCom «Sud» et StratCom «Balkans occidentaux») découlent d'une série de conclusions du Conseil et présentent des différences pour ce qui est des missions et de l'objectif. Par exemple, le mandat de la *task force* «East StratCom» lui donne expressément pour mission de «contrer les campagnes de désinformation menées par la Russie»[16]. Il s'agit donc de cibler un seul acteur extérieur mal intentionné plutôt que de protéger l'Europe contre la désinformation d'où qu'elle provienne.

47 Ce n'est pas le cas pour les deux autres *task forces* StratCom, dont l'objectif initial était de renforcer les activités de communication dans leurs régions respectives. La *task force* «South StratCom» a été créée pour couvrir le voisinage méridional de l'UE et la région du Golfe, tandis que la *task force* pour les Balkans occidentaux a été créée pour renforcer les communications stratégiques dans cette région. Avant les conclusions du Conseil de décembre 2019[17], la lutte contre la désinformation n'était la priorité principale d'aucune de ces deux *task forces*. La *task force* East StratCom était la seule à avoir pour objectif explicite d'améliorer les capacités de prévoir les activités de désinformation, de s'y attaquer et d'y répondre. Le ***tableau 2*** ci-dessous présente les objectifs de chaque *task force* StratCom au moment de l'audit.

[16] Conclusions du Conseil européen sur les relations extérieures, document EUCO 11/15.

[17] Efforts complémentaires pour renforcer la résilience et lutter contre les menaces hybrides - Conclusions du Conseil (10 décembre 2019), document 14972/19.

Table 2 – Comparatif des objectifs des *task forces* StratCom

Task force	East StratCom	StratCom «Balkans occidentaux»	StratCom «Sud»
Objectifs	o **Communication** et promotion efficaces des politiques de l'UE dans les pays partenaires d'Europe orientale (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine) o Renforcement de l'**environnement médiatique** global dans le voisinage oriental de l'UE, englobant un soutien à la liberté des médias et un renforcement des médias indépendants o Amélioration des **capacités** de l'Union de **prévoir** les activités de **désinformation** menées par la Russie, de s'y **attaquer** et d'y **répondre**	o Renforcer la **communication** de l'UE dans la région afin de soutenir la politique d'élargissement et le processus de stabilisation et d'association o Contribuer à un débat éclairé concernant l'UE et la région, y compris en **s'attaquant à la désinformation**	o **Communication stratégique** et promotion efficaces des politiques de l'UE o Combler le déficit de communication sur les politiques o Soutenir et promouvoir la **liberté des médias** dans la région o S'attaquer aux idées reçues sur l'UE et à la **désinformation** dans la région

Source: SEAE.

48 Les activités des trois *task forces* StratCom s'étendent généralement à plusieurs régions et ciblent différents agents de désinformation. Néanmoins, leurs activités de surveillance des médias se concentrent largement sur les médias internationaux russes, les canaux de communication officiels russes ainsi que les médias par procuration, et/ou les médias inspirés/mus par le discours de la Russie qui opèrent dans l'UE et son voisinage. Or, selon l'analyse du SEAE, d'autres acteurs, tels que la Chine, apparaissent aussi, à des degrés divers, comme des menaces importantes en matière de désinformation. À cet égard, la nouvelle commission spéciale du Parlement européen sur l'ingérence étrangère (INGE) a également organisé des auditions pour débattre des menaces potentielles provenant de pays tiers[18].

[18] Parlement européen, Audition des 25 et 26 janvier 2021 sur l'ingérence étrangère: les cas de la Chine, de l'Iran, de l'Inde, de l'Arabie saoudite et des Émirats arabes unis; Parlement européen, Audition du 1er février 2021 sur l'ingérence étrangère: les cas de la Turquie et de la Russie.

49 Les mandats des *task forces* StratCom sont de nature politique. Ils n'énoncent pas explicitement leurs objectifs stratégiques et ne reposent pas sur une base juridique solide. Dans le cadre de l'action 2 du plan d'action de l'UE, la haute représentante était censée réévaluer les mandats des *task forces* StratCom «Sud» et StratCom «Balkans occidentaux» (mais pas celui de la *task force* East StratCom). Cette réévaluation n'a cependant jamais été effectuée. Le SEAE estime que les conclusions du Conseil adoptées en décembre 2019, selon lesquelles «[les] trois task forces devraient notamment avoir pour mission d'être capables de détecter, d'analyser et de contrecarrer de manière continue les activités de désinformation»[19], fournissent une base suffisante pour confirmer et/ou réaffirmer leur mandat. Le Conseil a également invité le SEAE à évaluer les besoins et les possibilités d'extension à d'autres zones géographiques, ce qui démontre qu'il existe bel et bien un soutien politique en faveur de l'élargissement du champ d'action des *task forces* StratCom.

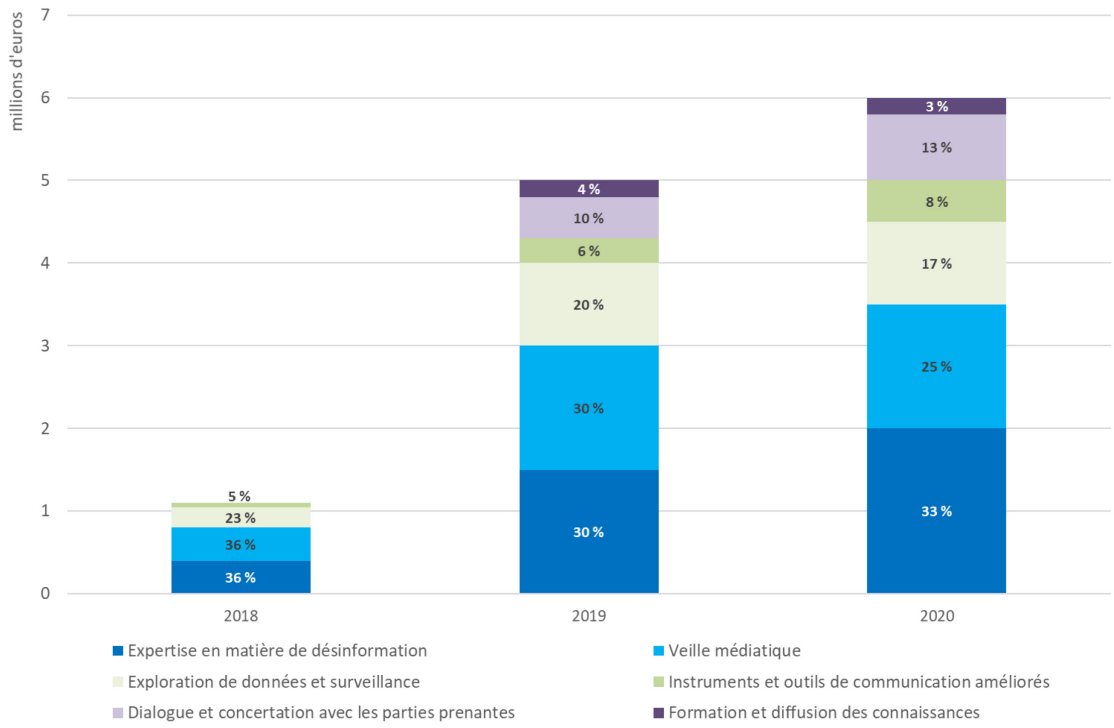
Les *task forces* StratCom ne disposent pas d'une source de financement stable et spécifique

50 Au moment de sa création en 2015, la *task force* East StratCom n'a pas été dotée de ressources propres. Son financement était assuré sur les dépenses administratives du SEAE et du service des instruments de politique étrangère de la Commission. Le plan d'action de l'UE a renforcé le financement disponible pour les *task forces* StratCom du SEAE. En réalité, la communication stratégique est le seul volet du plan d'action dont le budget spécifique a augmenté. Comme le montre la ***figure 2*** ci-dessus, le budget consacré aux *task forces* StratCom et aux communications stratégiques a été multiplié par presque quatre depuis l'adoption du plan d'action.

51 Alors que la désinformation n'est pas seulement une menace à court terme, les *task forces* StratCom ne disposent pas d'une source de financement stable, ce qui pourrait compromettre leur viabilité. Par exemple, l'action préparatoire du Parlement européen intitulée «StratCom Plus» (voir ***annexe II***) est une source de financement non négligeable des *task forces* StratCom. Par définition, les actions préparatoires sont conçues pour préparer de nouvelles mesures telles que les politiques, les dispositions législatives et les programmes. La ***figure 3*** montre comment les financements supplémentaires ont été affectés à l'amélioration de différentes capacités.

[19] Efforts complémentaires pour renforcer la résilience et lutter contre les menaces hybrides - Conclusions du Conseil (10 décembre 2019), document 14972/19 du Conseil.

Figure 3 – Financement au titre de l'action préparatoire «StratCom Plus» de différentes capacités des *task forces* StratCom du SEAE (2018-2020)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données du SEAE.

52 L'importance du financement et de la dotation en ressources adéquates a été soulignée à de nombreuses reprises[20], notamment par le Parlement européen[21], les États membres[22] et la société civile[23]. Toutefois, les parties prenantes ont des avis divergents sur ce qu'il convient de financer en priorité avec les fonds de l'UE disponibles pour lutter contre la désinformation. Dans le cadre de nos entretiens, certains États membres ont estimé qu'il convenait de mettre davantage l'accent sur l'analyse et la surveillance des sources et des acteurs auxquels des faits de

[20] Conclusions du Conseil de juin 2018 et conclusions du Conseil de décembre 2019 «Efforts complémentaires pour renforcer la résilience et lutter contre les menaces hybrides».

[21] Documents P8_TA(2019) 0187 et P9_TA(2019) 0031.

[22] Les manipulations de l'information – Un défi pour nos démocraties, rapport du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères) et de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM, ministère des Armées), France, août 2018.

[23] Par exemple, *Democratic Defense against Disinformation*, Conseil de l'Atlantique, février 2018; GMF Policy Paper n° 21, août 2019; *Winning the Information War*, CEPA, août 2016.

désinformation peuvent plus facilement être attribués. D'autres considèrent qu'il faudrait consacrer davantage de fonds à la communication d'informations positives.

Des besoins en personnel non encore satisfaits

53 Le plan d'action de l'UE prévoyait de renforcer la division StratCom par l'ajout de 11 postes avant les élections européennes et le recrutement de fonctionnaires permanents à moyen terme, ainsi que de créer de nouveaux postes pour les délégations de l'UE, de sorte à porter «l'augmentation totale des effectifs à 50-55 postes» pour la fin 2020 au plus tard. Le plan de recrutement a été mis en œuvre en trois phases: 1) redéploiement d'agents contractuels au sein du SEAE; 2) recrutement de personnel au sein des équipes StratCom; 3) renforcement des effectifs de 27 délégations dans le voisinage de l'UE.

54 Le recrutement et le déploiement d'agents au sein de la division StratCom sont toujours en cours. En octobre 2020, elle employait 37 personnes et n'avait donc pas encore atteint l'augmentation totale de 50 à 55 postes prévue dans le plan d'action de l'UE. L'une des raisons pour lesquelles cet objectif a été difficile à atteindre est que de nombreux agents StratCom sont détachés par le Conseil, la Commission et les États membres et qu'il a été mis un terme au détachement de certains d'entre eux.

55 La plupart des personnes recrutées en renfort (y compris celles qui ont été redéployées) sont des agents contractuels. Le SEAE a reconnu à cet égard qu'il n'était pas facile de recruter des fonctionnaires permanents ayant l'expertise et les compétences nécessaires pour accomplir les tâches requises. Or, malgré leur importante contribution, les agents contractuels restent en placent au maximum six ans.

56 L'autre groupe qui représente une part importante de l'effectif de la division StratCom est celui des experts nationaux détachés. Ils ont principalement eu pour rôle de soutenir les travaux de la *task force* East StratCom et, depuis peu, de la *task force* StratCom «Balkans occidentaux». Leur détachement est bénéfique pour le SEAE, mais aussi pour leur pays d'origine dans la mesure où il leur permet d'acquérir une plus grande expertise et de tisser des liens plus étroits avec le SEAE. Cependant, le recours excessif au détachement peut entraîner des incertitudes au niveau des effectifs ainsi que des pertes occasionnelles d'expertise et de mémoire institutionnelles en raison de la rotation rapide de personnel. Tous ces facteurs pourraient compromettre le développement de la mémoire et de l'expertise institutionnelles.

57 Compte tenu de la pandémie de COVID-19 et de la charge de travail supplémentaire qu'elle fait peser sur les *task forces*, le risque existe que le SEAE, avec la répartition du personnel et les effectifs qui sont les siens actuellement, ne dispose pas des capacités suffisantes pour suivre le rythme des dernières tendances et des évolutions telles que l'émergence de nouvelles sources de menaces ainsi que de nouvelles stratégies et tactiques de désinformation. En outre, la demande de renforcement des travaux relatifs aux communications stratégiques formulée par le Conseil (voir point ***10***) risque de mettre encore à plus rude épreuve ses ressources humaines limitées.

58 Une analyse efficace des données est essentielle non seulement pour suivre, détecter et analyser la désinformation, mais également pour développer une vision stratégique et élaborer des politiques sur la base de données factuelles. Au moment de notre audit, la cellule d'analyse des données des services StratCom comprenait des analystes internes à temps plein appuyés par des contractants externes. Mise en place à la mi-2019, cette cellule soutient les travaux des *task forces* StratCom et le système d'alerte rapide (SAR) relevant du deuxième pilier du plan d'action de l'UE. Ses analyses sont réalisées principalement à la demande et à titre ponctuel. Qui plus est, ses travaux ne sont pas intégrés de manière structurée dans ceux de l'ensemble des *task forces* StratCom. Même si le recours à des contractants externes permet de gagner en souplesse, les capacités internes sont essentielles pour fournir des analyses attentives au pied levé et pour développer la mémoire et l'expertise institutionnelles.

Mesurer l'impact des *task forces* StratCom reste un défi

59 Les plus grands défis en matière de communication stratégique restent l'évaluation de la vulnérabilité à la désinformation et de l'incidence de cette dernière, de même que les efforts à déployer pour la comprendre, l'analyser et y réagir. La Commission s'appuie sur des enquêtes d'opinion pour apprécier l'efficacité avec laquelle les communications stratégiques influent sur la façon dont l'UE est perçue. Les résultats de ces enquêtes sont toutefois difficiles à attribuer à des actions de l'UE.

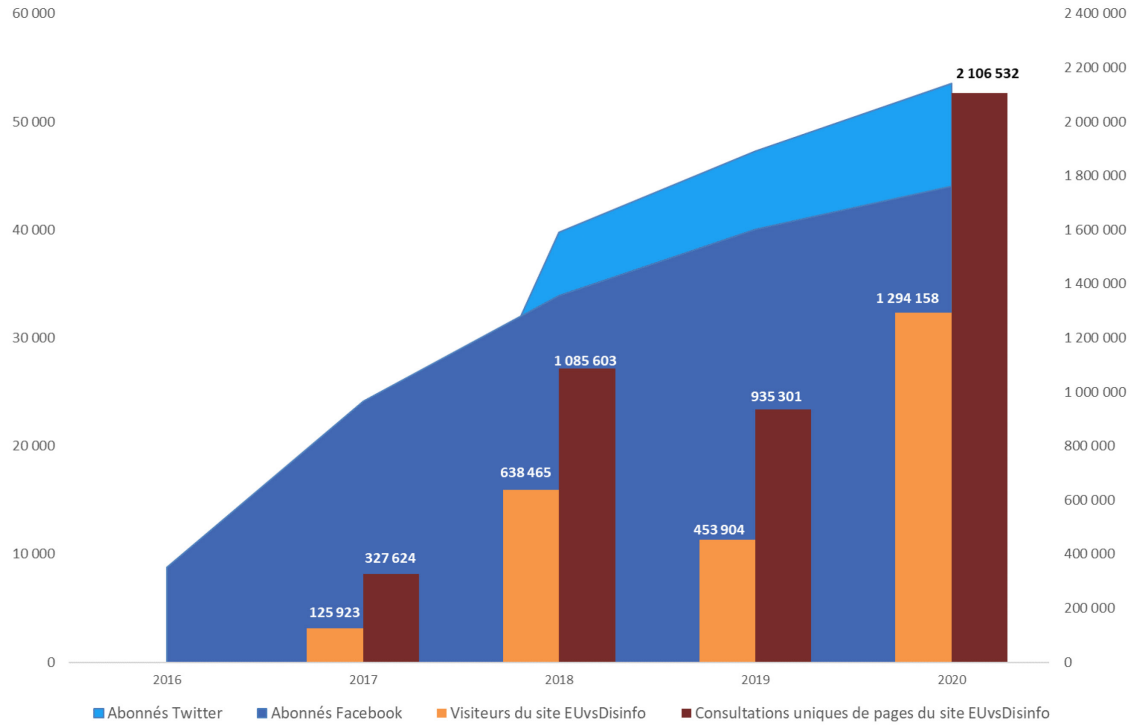
60 Au-delà des campagnes de communication, les *task forces* StratCom n'ont pas évalué de manière exhaustive l'incidence de leurs travaux. Par ailleurs, aucune d'entre elles ne disposait d'une fonction d'évaluation pour apprécier son efficacité et recenser les points à améliorer.

Le fait que le SEAE héberge le projet EUvsDisinfo est source d'incertitudes quant à l'objectif ultime de celui-ci

61 Le projet EUvsDisinfo est le versant public et la tête de pont des efforts déployés par l'UE pour lutter contre la désinformation, ainsi que le principal produit de la *task force* East StratCom en la matière. Il dispose d'une base de données open source interrogeable, dans laquelle figuraient plus de 9 700 cas de désinformation au 1er octobre 2020. Sur le site internet du projet, les informations clés sont publiées dans cinq langues de l'UE, tandis que les autres ne le sont qu'en anglais et en russe. Selon le SEAE, l'accent mis initialement sur la désinformation russe a permis de poser les bases d'une approche unique et novatrice. Aucune des initiatives prises par les gouvernements des États membres n'est comparable.

62 Depuis ses débuts en 2015, le projet EUvsDisinfo n'a cessé de gagner en visibilité sur Internet (voir ***figure 4*** ci-dessous) en répertoriant, en analysant et en publiant des exemples de désinformation émanant de Russie. De nombreuses parties prenantes ont confirmé qu'EUvsDisinfo a contribué à sensibiliser à la désinformation russe ainsi qu'à influer sur la perception de la menace qu'elle représente pour l'UE et ses États membres.

Figure 4 – EUvsDisinfo: nombre de visiteurs, de pages consultées et d'abonnés Twitter et Facebook



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations du SEAE.

63 Le projet EUvsDisinfo a toutefois essuyé des critiques par le passé. Il a par exemple été mis à l'index par le parlement néerlandais[24] en 2018 pour avoir attribué à tort des faits de désinformation russe à un journal local néerlandais. Par ailleurs, certains cas publiés sur le site d'EUvsDisinfo ne représentent pas une menace pour les démocraties européennes.

64 Outre la production d'autres exemples de désinformation russe, une menace désormais bien établie et reconnue, le rôle et la mission que devra remplir EUvsDisinfo restent à déterminer. Selon le SEAE, EUvsDisinfo est indépendant et ne représente pas la position officielle de l'Union. Toutefois, le fait qu'il soit hébergé par le SEAE rend cette affirmation contestable. On peut dès lors se demander si un tel instrument devrait être hébergé et géré par une autorité publique (telle que le SEAE) ou s'il devrait opérer sous la responsabilité d'une organisation de la société civile.

Le système d'alerte rapide a permis de rassembler les États membres, mais il n'a pas donné toute sa mesure

65 La mise en place du système d'alerte rapide (SAR) est la principale action du deuxième pilier du plan d'action de l'UE (action 3). Comme l'indique le plan, «[l]es premières heures qui suivent la publication d'une désinformation sont cruciales pour la détecter, l'analyser et y riposter». Le SAR a été créé en mars 2019, dans le délai fixé dans le plan. Il comporte deux éléments clés: un réseau de points de contact nationaux et une plateforme internet dont l'objectif est de «signaler en temps réel les campagnes de désinformation, au moyen d'une infrastructure technologique spécifique» de manière à ce qu'il soit «plus aisé de partager des données et des évaluations, afin d'assurer une sensibilisation commune à la situation, de coordonner l'attribution [des faits] de désinformation et la réponse qui doit y être donnée, et d'optimiser l'utilisation du temps et des ressources»[25] Le SEAE assure le secrétariat du SAR et héberge son site internet.

---

[24] Chambre des Représentants des Pays-Bas, Conseil «Éducation, jeunesse, culture et sport» *Officiele bekendmakingen*.

[25] Cahier des charges du système d'alerte rapide.

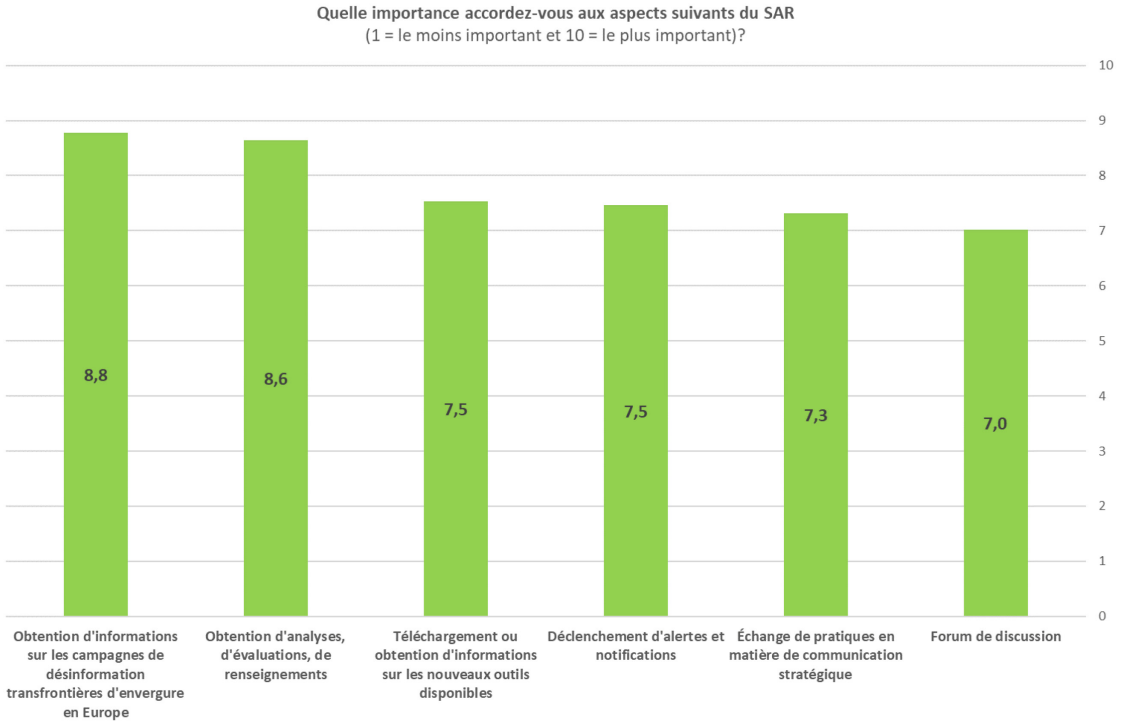
Même s'il est utile en tant qu'outil de partage d'informations, au moment de l'audit, le SAR n'avait pas encore servi à émettre la moindre alerte ni à coordonner la moindre action commune

66 Pour fonctionner efficacement, le SAR doit permettre d'émettre des alertes en temps utile et de coordonner l'attribution des faits et la mise au point d'une réponse commune, ainsi que faciliter l'échange d'informations entre les États membres et les institutions de l'UE. Nous avons examiné si le SAR était opérationnel avant les élections européennes de 2019, comme le prévoyait le plan d'action de l'UE. Nous avons également évalué son activité et le degré de participation de ses membres.

67 Nous avons constaté que le système a été mis en place rapidement en mars 2019, comme le plan d'action le prévoyait. Il a permis de rassembler les États membres et les institutions de l'UE et facilité le partage d'informations. Toutefois, au moment de notre audit, il n'avait pas encore servi à émettre d'alertes ni à coordonner une attribution commune de faits de désinformation à leur source ou la réponse à leur apporter, comme cela était envisagé au départ.

68 La plupart des parties prenantes consultées dans le cadre de notre audit avaient un avis positif sur le SAR. Selon elles, en créant une communauté, il comble une lacune importante dans l'«écosystème» mis en place pour lutter contre la désinformation. Cet avis a également été corroboré par notre enquête auprès des États membres: le SAR leur permet de partager des informations, d'obtenir de nouveaux éclairages et de renforcer mutuellement leurs capacités. La ***figure 5*** ci-dessous présente les aspects les plus appréciés par les points de contact nationaux du SAR.

Figure 5 – Importance accordée par les États membres à différents éléments du système d'alerte rapide



Source: Cour des comptes européenne.

69 Malgré ces avis positifs sur le SAR en tant qu'outil d'échange d'informations, nous n'avons trouvé aucun élément probant attestant que les informations échangées par le biais de ce système ont déclenché une évolution substantielle des politiques au niveau des États membres. Le développement d'une connaissance commune de la situation reste un chantier à poursuivre dans le cadre du SAR, chantier freiné par l'absence de définitions harmonisées et cohérentes – par exemple de la notion même de «désinformation» –, par des divergences de vues sur les sources de celle-ci, sur les réponses à y apporter et sur les niveaux de préparation, ainsi que par l'absence d'évaluation commune des risques.

70 Au moment du lancement du SAR, l'émission d'alertes en temps réel pour réagir rapidement aux campagnes de désinformation était considérée comme l'objectif premier, en raison de l'imminence des prochaines élections européennes. Toutefois, pour les équipes StratCom, il s'agissait surtout de rassembler les acteurs de terrain afin de constituer une communauté, étant donné qu'aucun mécanisme de ce type n'existait auparavant dans l'UE. Ces motivations disparates ont brouillé la compréhension que les parties prenantes et le grand public pouvaient avoir du rôle du SAR.

71 Un mécanisme d'alerte a été mis au point, pour être utilisé en cas d'extrême urgence, mais il n'avait encore jamais été activé au moment de l'audit. Un seuil de déclenchement du système d'alerte a été défini en termes qualitatifs, à savoir toute campagne de désinformation ayant une incidence transnationale importante (en d'autres termes, une attaque ciblant plusieurs pays). Aucune évaluation quantitative de ce seuil n'est cependant possible.

72 Le SAR a été conçu non seulement pour sa fonction d'alerte, mais aussi pour aider à attribuer les campagnes de désinformation à leurs sources et pour promouvoir une réaction coordonnée. Ses capacités en matière de coordination n'ont toutefois pas encore été testées.

La participation au SAR et ses activités sont surtout le fait d'un petit nombre d'États membres

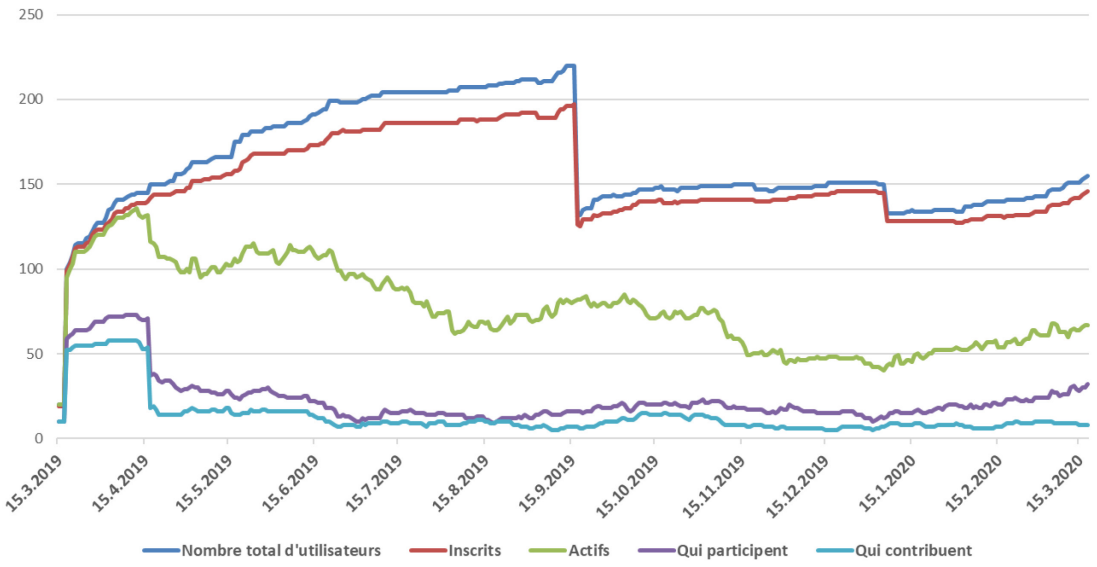
73 Le SAR rassemble les points de contact des États membres, le Centre de situation et du renseignement du SEAE, la Commission européenne (en particulier les DG CNECT, JUST et COMM), le Parlement européen et le secrétariat général du Conseil. Des représentants de l'OTAN et du mécanisme de réaction rapide du G7 participent au système d'alerte rapide. Des experts externes, notamment issus de la société civile et des plateformes en ligne, assistent aussi parfois aux réunions du SAR. En général, les points de contact nationaux se réunissent tous les trimestres, mais le degré de participation varie d'un État membre à l'autre. L'essentiel des activités est mené à l'initiative d'un tiers des États membres, qui participent plus régulièrement et de manière plus active aux réunions.

Les statistiques les plus récentes font état d'une baisse des niveaux d'activité

74 Les statistiques générées par la plateforme révèlent un certain nombre de tendances. Premièrement, les activités sont le fait d'un petit nombre d'utilisateurs assidus, alors que les autres sont beaucoup plus passifs. Deuxièmement, depuis le lancement du système, les niveaux d'activité ont culminé à deux grandes occasions: les élections européennes et les premières semaines qui ont suivi le confinement généralisé de la mi-mars 2020. Toutefois, dans ce dernier cas, à la fin août 2020, l'activité s'est stabilisée à des niveaux représentant environ la moitié de ceux enregistrés en mai.

75 Les statistiques d'utilisation font état d'une baisse des niveaux d'activité. Comme le montre la ***figure 6***, le nombre moyen de pages vues par jour (même dans les rubriques spécifiques du SAR qui sont centrées sur la désinformation concernant la COVID-19) a par exemple diminué. En outre, le nombre d'utilisateurs participant activement n'a cessé de baisser depuis les élections européennes organisées fin mai 2019. Bien que ces paramètres ne donnent pas une image complète de la situation, ils montrent clairement que le potentiel de la plateforme n'est pas pleinement exploité.

Figure 6 – Nombre moyen d'utilisateurs du SAR de mars 2019 à mars 2020



Source: StratCom (SEAE). Les deux baisses marquées du nombre d'utilisateurs sont le résultat de la décision prise en août de désactiver les comptes utilisateurs restés inactifs pendant plus de trois mois.

La coopération avec les plateformes en ligne et les réseaux existants est surtout informelle

76 Selon le plan d'action de l'UE, les plateformes en ligne devraient coopérer avec les points de contact du SAR, en particulier pendant les périodes électorales, afin de fournir des informations pertinentes en temps utile. Il n'existe cependant aucun protocole de coopération entre le SAR et les plateformes en ligne. De plus, comme la division StratCom n'assure pas le suivi du nombre de cas signalés, il n'est pas possible d'évaluer la performance du SAR dans ce domaine.

Le code de bonnes pratiques a amené les plateformes en ligne à se positionner contre la désinformation, mais il n'a pas renforcé leur obligation de rendre compte

77 L'une des principales raisons pour lesquelles le problème de la désinformation est si aigu est l'utilisation massive d'Internet, combinée à l'avènement des nouvelles technologies et à l'utilisation de plus en plus répandue des plateformes en ligne comme sources d'information. Ce contexte facilite grandement la création, l'amplification et la diffusion de fausses informations. Selon l'indice relatif à l'économie et à la société numériques (DESI), en 2020, 85 % des citoyens de l'UE étaient des internautes. La plupart des plateformes utilisent les données à caractère personnel collectées pour monétiser leurs services (principalement selon des modèles fondés sur la publicité). Cette situation a également créé un terreau fertile pour les acteurs de la désinformation, qui peuvent mieux cibler leurs actions.

78 Sur les plateformes en ligne, la désinformation prend le plus souvent la forme d'un partage de fausses informations entre utilisateurs, informations qui peuvent ensuite être mises en avant par les algorithmes dont les plateformes se servent pour hiérarchiser l'affichage des contenus. Ces algorithmes sont influencés par le modèle économique des plateformes, lequel accorde la priorité aux contenus personnalisés et populaires, plus susceptibles d'attirer l'attention. La désinformation a également un effet sur les résultats de recherche, ce qui empêche encore plus les utilisateurs de trouver et de lire des informations fiables en ligne[26]. L'exemple présenté dans l'***illustration 1*** ci-après montre les suggestions de recherche, pratiquement toutes négatives, fournies par une plateforme en ligne à partir des termes «*The EU is*» («l'UE est»).

[26] *Automated tackling of disinformation*, étude du Service de recherche du Parlement européen, mars 2019.

Illustration 1 – Suggestions d'une plateforme en ligne lorsque l'on recherche l'expression «*The EU is*»

Source: Recherche en ligne effectuée par la Cour des comptes européenne le 18 octobre 2019 à 11 h 55 (HEC).
Google est une marque déposée de Google LLC.

79 Les faux comptes, les «trolls» internet et les robots malveillants contribuent également à la diffusion de fausses informations.

Le code de bonnes pratiques fournit à la Commission un cadre pour interagir avec les plateformes de médias sociaux

80 À la suite de sa communication d'avril 2018 et des propositions du groupe d'experts de haut niveau, la Commission a décidé d'engager un dialogue avec les plateformes en ligne et des associations professionnelles au sujet de la désinformation. Ce dialogue a conduit à l'établissement du code de bonnes pratiques (voir ***annexe V***), qui instaure une approche volontaire fondée sur l'autorégulation par les signataires. Le code de bonnes pratiques a été signé en octobre 2018, avant d'être intégré dans le plan d'action de l'UE sous le troisième pilier. Il compte actuellement 16 signataires.

81 En signant le code de bonnes pratiques, les plateformes en ligne et les associations professionnelles représentant le secteur de la publicité s'engagent à communiquer à la Commission européenne des rapports présentant l'état d'avancement des mesures prises pour respecter leurs engagements. Ces mesures impliquent notamment d'assurer la transparence de la publicité à caractère politique, de fermer les faux comptes ou encore d'empêcher les pourvoyeurs de fausses informations de gagner de l'argent. La Commission a suivi de près le respect de ces engagements.

82 La plupart des parties prenantes interrogées au cours de l'audit ont souligné que l'action de la Commission auprès des plateformes en ligne était une initiative inédite et nécessaire. La plupart des acteurs externes à l'UE que nous avons consultés suivent de près les efforts de la Commission. Ils considèrent que l'UE est le premier acteur sur la scène mondiale à tenter de trouver un subtil équilibre entre protection de la liberté d'expression et limitation de la propagation malveillante de fausses informations préjudiciables.

83 Le code de bonnes pratiques a fourni à la Commission un cadre pour interagir avec les plateformes de médias sociaux dans la perspective des élections européennes de mai 2019, puis au cours de la pandémie de COVID-19 dans le but d'atténuer les effets négatifs de l'«infodémie» qui en a découlé. L'***encadré 1*** présente les efforts déployés par l'UE pour limiter la désinformation liée à la COVID-19 en s'appuyant sur le code de bonnes pratiques (voir également l'***annexe VI***).

Encadré 1

Efforts déployés par l'UE pour endiguer l'«infodémie» de COVID-19 à l'aide du code de bonnes pratiques

En mars 2020, lorsque l'incidence de la pandémie de COVID-19 est devenue plus perceptible, des représentants de la Commission et des plateformes de médias sociaux se sont réunis. La Commission a demandé aux plateformes de donner une plus grande visibilité aux informations provenant de sources faisant autorité et de supprimer les publicités mensongères.

En juin 2020, les institutions européennes ont publié une communication conjointe intitulée «Lutter contre la désinformation concernant la COVID-19 – Démêler le vrai du faux». Cette communication met en lumière le rôle du plan d'action de l'UE.

Les signataires du code de bonnes pratiques ont rendu compte de leurs efforts dans des rapports spécifiquement établis à cet effet, qui ont été publiés en septembre[27] et en octobre 2020[28]. Voici quelques exemples de ces efforts, tirés des rapports des plateformes:

- Google a bloqué ou supprimé plus de 82,5 millions de publicités liées à la COVID-19 au cours des huit premiers mois de 2020, tandis que Microsoft Advertising a, rien qu'au mois d'août 2020, empêché la diffusion auprès des utilisateurs des marchés européens de 1 165 481 publicités soumises concernant la COVID-19;

- les recherches en ligne effectuées via le moteur Bing de Microsoft montrent qu'en août 2020, plus de 4 millions d'utilisateurs de l'UE ont consulté des sources faisant autorité concernant la COVID-19. Facebook et Instagram ont indiqué que plus de 13 millions d'utilisateurs de l'UE ont visité leur «centre d'information sur le coronavirus» en juillet et plus de 14 millions en août;

- Facebook a apposé des étiquettes d'avertissement renvoyant à des vérifications d'informations douteuses concernant la COVID-19 sur 4,1 millions de contenus dans l'UE en juillet et 4,6 millions en août.

Les plateformes appliquent des politiques de modération différentes. Leurs rapports n'ont pas le même format et les données sont difficiles à comparer, la terminologie utilisée variant d'une entreprise à l'autre. Facebook analyse les «comportements non authentiques coordonnés» et les «opérations d'influence», tandis que Twitter parle de «comportements manipulateurs». Google et Microsoft ont déclaré avoir supprimé des millions de publicités, mais Twitter affirme qu'il n'a pas trouvé le moindre *tweet* sponsorisé contenant des informations trompeuses. Malgré ces divergences, la Commission considère que d'une manière générale, les rapports fournissent une bonne vue d'ensemble des mesures prises par les plateformes pour lutter contre la désinformation autour de la COVID-19.

Le bilan d'évaluation du code de bonnes pratiques a révélé des limites dans les exigences en matière de communication d'informations

84 Le code de bonnes pratiques a fait l'objet de plusieurs examens et évaluations, qui ont révélé plusieurs insuffisances dans la manière dont la Commission a établi les exigences en matière de communication d'informations auxquelles sont soumis les signataires du code de bonnes pratiques (voir ***encadré 2***). Ces évaluations n'avaient débouché sur aucune modification du code.

[27] *First baseline reports – Fighting COVID-19 disinformation Monitoring Programme*.

[28] *Second set of reports – Fighting COVID-19 disinformation Monitoring Programme*.

Encadré 2

Évaluations du code de bonnes pratiques

Le panel de consultation du forum plurilatéral sur la désinformation[29] a effectué une première évaluation du code de bonnes pratiques le 24 septembre 2018, soit avant sa signature. Il en a conclu, en substance, que le code de bonnes pratiques, tel qu'il avait été présenté par le groupe de travail, ne proposait aucune approche commune, aucun engagement clair et concret, aucun objectif mesurable ou indicateur de performance clé ni aucun outil permettant de contrôler ou d'assurer l'application des règles et que, de ce fait, malgré tous leurs efforts, les plateformes, n'avaient pas fourni un véritable code de bonnes pratiques. Certains éléments de cette opinion sont toujours pertinents aujourd'hui et ont été repris dans des analyses et des évaluations ultérieures du code de bonnes pratiques.

Le groupe des régulateurs européens pour les services de médias audiovisuels (ERGA) a émis un avis sur le code de bonnes pratiques en avril 2020[30]. Il a mis en évidence les trois principales faiblesses suivantes:

- le manque de transparence sur la façon dont les signataires mettent en œuvre le code;
- le caractère trop général du contenu et de la structure des mesures prévues par le code;
- le nombre limité de signataires du code.

La Commission a achevé sa propre évaluation du code de bonnes pratiques en mai 2020. Sa conclusion générale était que celui-ci a donné des résultats positifs[31]. Le rapport souligne que le code de bonnes pratiques a établi un cadre commun et amélioré la coopération entre les décideurs politiques et les signataires. Les principales faiblesses qu'elle a détectées étaient:

- le caractère autorégulateur du code;
- le manque d'uniformité dans la mise en œuvre (progrès inégaux en matière de suivi);
- le manque de clarté quant au champ d'application et à certains des concepts clés.

Les signataires eux-mêmes ne sont pas parvenus à réaliser un examen annuel du code de bonnes pratiques comme cela était convenu initialement. Les signataires n'ayant pas de représentant commun, la coordination prend du temps et est informelle. Qui plus est, il s'avère difficile de parvenir à un consensus sur la manière dont cet examen annuel aura lieu et sur les personnes qui seront chargées de le réaliser.

En septembre 2020, la Commission a publié un document de travail de ses services[32] dressant le bilan de toutes les évaluations du code réalisées jusque-là. Elle a reconnu qu'il restait difficile d'évaluer avec précision la pertinence temporelle, l'exhaustivité et l'incidence des mesures prises par les plateformes. La Commission a également souligné que des définitions communes étaient nécessaires, de même que des procédures plus claires, des engagements plus précis et plus complets, ainsi que des indicateurs de performance clés (IPC) et un suivi approprié.

85 Nos travaux confirment que les informations communiquées diffèrent d'un signataire à l'autre, en fonction du degré d'engagement et selon qu'il s'agisse d'une plateforme en ligne ou d'une association professionnelle. En outre, les rapports des plateformes en ligne ne sont pas toujours comparables et leur longueur varie considérablement.

86 Ces différences entre les signataires du code de bonnes pratiques se sont également révélées problématiques pour la définition d'IPC généraux. Les IPC choisis ont permis d'assurer le suivi des mesures de certains signataires, mais pas de tous. À titre d'exemple, sous le titre «Intégrité des services», la Commission a proposé comme indicateur le «nombre de posts, d'images, de vidéos ou de commentaires contre lesquels des mesures ont été prises pour violation des politiques des plateformes en matière d'utilisation abusive des robots informatiques». Un tel indicateur de réalisation est pertinent uniquement pour des plateformes en ligne spécifiques.

87 L'analyse des rapports des signataires du code de bonnes pratiques effectuée par la Commission elle-même indique que les paramètres renseignés jusqu'ici ne concernent que des indicateurs de réalisation. Par exemple, les plateformes déclarent avoir rejeté des publicités ou supprimé un certain nombre de comptes ou de messages qui étaient des vecteurs de désinformation dans le contexte de la COVID-19 (voir également ***encadré 1***). Or ces informations ne sont guère utiles si elles ne sont pas replacées dans leur contexte (c'est-à-dire comparées, dans le temps, aux données de

---

[29] Forum plurilatéral sur la désinformation.

[30] *ERGA Report on disinformation:Assessment of the implementation of the Code of Practice*.

[31] Commission européenne, *Study for the assessment of the implementation of the Code of Practice on Disinformation*.

[32] Document de travail des services de la Commission intitulé *Assessment of the Code of Practice on Disinformation – Achievements and areas for further improvement*, SWD(2020) 180 final du 10.9.2020.

référence et à d'autres informations telles que le nombre global de comptes créés) et si la Commission n'est pas en mesure de les vérifier.

88 L'évaluation du code de bonnes pratiques réalisée pour le compte de la Commission porte quant à elle non seulement sur la situation actuelle en matière de communication d'informations, mais recommande également des paramètres pouvant être utilisés à l'avenir. Dans ce document, deux niveaux d'indicateurs sont proposés:

i) des indicateurs «structurels» pour le code dans son ensemble, qui permettent de mesurer les effets globaux, l'importance de la désinformation en ligne et l'impact du code en général. Ces indicateurs permettraient de contrôler, à un niveau général, si la désinformation augmente, reste stable ou recule;

ii) des indicateurs de «niveau de service» sur mesure, ventilés par pilier, pour mesurer les résultats obtenus par chaque plateforme signataire dans la lutte contre la désinformation.

Au moment de l'audit, la Commission n'avait fourni aux signataires aucun nouveau modèle de rapport ni aucun nouvel indicateur qui soit plus utile.

89 Tous les problèmes évoqués ci-dessus montrent que les plateformes en ligne ne sont pas tenues de rendre des comptes sur leurs actions et sur leur rôle dans la lutte active contre la désinformation.

L'absence de stratégie cohérente en matière d'éducation aux médias et la fragmentation des actions de l'UE affaiblissent leur incidence

90 Le quatrième pilier du plan d'action de l'UE est axé sur la sensibilisation et le renforcement de la résilience de la société face à la désinformation. Il vise à améliorer les actions d'éducation aux médias, telles que la Semaine de l'éducation aux médias organisée en 2019, et à soutenir les médias indépendants et les journalistes d'investigation. Il appelle également les États membres à rapidement mettre en œuvre les dispositions de la directive «Services de médias audiovisuels» relatives à l'éducation aux médias et à constituer des équipes multidisciplinaires de vérificateurs de faits indépendants dans la perspective des élections européennes de 2019.

91 L'éducation aux médias consiste à apporter aux citoyens les compétences, les connaissances et la compréhension permettant d'utiliser les médias d'une manière sûre et efficace, ainsi qu'à les doter de la réflexion critique nécessaire pour exercer un jugement, analyser des réalités complexes et reconnaître la différence entre des

opinions et des faits[33]. La responsabilité de l'éducation aux médias, qui se trouve à la croisée des chemins entre la stratégie numérique de l'UE et la politique d'éducation, incombe aux États membres. Le rôle de la Commission consiste à encourager la collaboration et à faciliter les progrès dans ce domaine. Toutefois, la désinformation se jouant des frontières, le développement d'outils communs et le partage des bonnes pratiques au niveau de l'UE sont importants.

92 Afin d'évaluer les actions relevant de ce pilier, nous nous sommes intéressés à la Semaine européenne de l'éducation aux médias organisée en 2019, et avons vérifié si les différentes initiatives dans ce domaine faisaient l'objet d'une stratégie bien définie. Nous avons examiné le rapport de la Commission sur les élections européennes de 2019[34] et évalué 20 projets se rapportant directement à l'éducation aux médias et à la lutte contre la désinformation.

93 Dans son rapport sur les élections européennes de 2019, la Commission a indiqué que «[m]algré le fait que [l]es tentatives de manipulation se sont attaquées de manière récurrente à des sujets politiquement sensibles et [qu'elles] visaient la population de l'UE dans la perspective des élections, aucune opération d'ingérence déguisée de grande ampleur n'a jusqu'à présent été mise [au] jour dans le cadre des élections de 2019».

Participation inégale des États membres à la Semaine européenne de l'éducation aux médias

94 La Semaine européenne de l'éducation aux médias consiste en une série d'actions de sensibilisation à l'éducation aux médias menées dans l'ensemble de l'UE (voir ***encadré 3***). La mesure dans laquelle elle traduit une stratégie cohérente de l'UE en matière d'éducation aux médias n'apparaît pas clairement. En effet, bien qu'elle donne lieu à des débats de haut niveau, elle sert principalement à mettre en lumière quelques initiatives spécifiques de l'UE et des États membres. L'édition 2020 devait être organisée conjointement par la Commission et le Conseil, ce qui aurait pu stimuler davantage l'action et la participation des États membres. Elle a toutefois été annulée en raison de la COVID-19.

---

[33] Directive «Services de médias audiovisuels» révisée, directive (UE) 2018/1808 (dite directive «SMA révisée»).

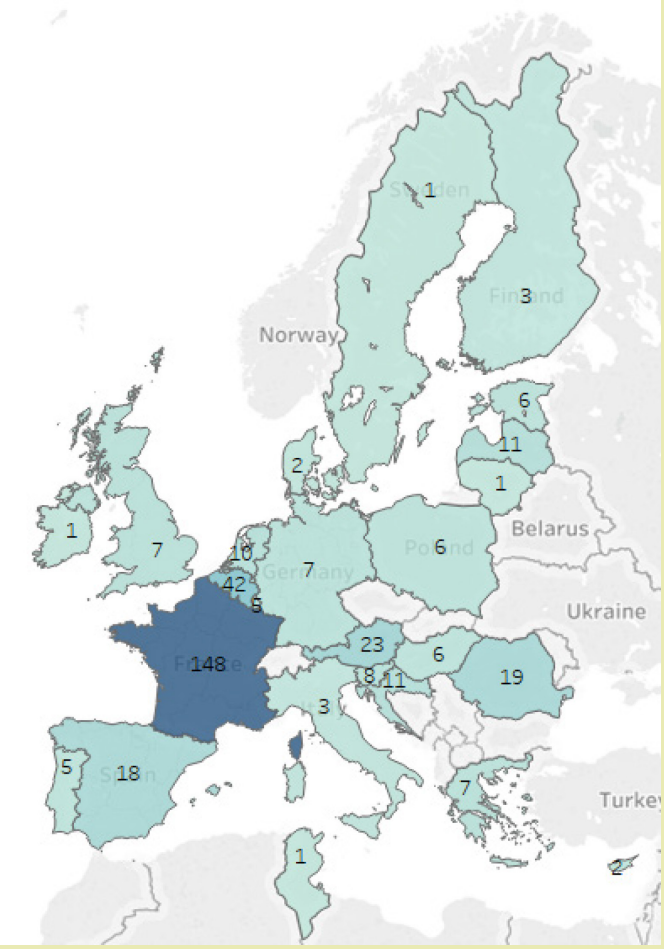
[34] COM(2020) 252 final du 19 juin 2020.

Encadré 3

Semaine européenne de l'éducation aux médias

La Semaine de l'éducation aux médias de 2019 était l'une des deux actions spécifiques en matière d'éducation aux médias prévues par le plan d'action de l'UE. Elle a eu lieu en mars 2019 à Bruxelles et dans les États membres, avec notamment une conférence de haut niveau. Plus de 320 événements ont été organisés au cours de la semaine, et plus de 360 au total jusqu'à la fin septembre 2020.

Près de la moitié d'entre eux l'ont été en France, la Belgique (principalement Bruxelles) se classant, loin derrière, en deuxième position. Un petit nombre d'États membres n'ont pas accueilli le moindre événement, comme le montre la répartition géographique des manifestations (voir illustration ci-contre). Sans surprise, la plupart des événements se sont déroulés autour de la date du lancement officiel. Cependant, aucune statistique n'est disponible sur le nombre de personnes que ces événements ont permis d'atteindre, sur leur répartition thématique ou sur la mesure dans laquelle ils ont spécifiquement porté sur la désinformation.



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission.

Il n'existe aucune stratégie globale en matière d'éducation aux médias qui englobe la lutte contre la désinformation

95 Nous avons constaté qu'une multitude d'initiatives de l'UE et des États membres traitaient de l'éducation aux médias, de même que de très nombreux documents stratégiques. C'est ce qui ressort par ailleurs clairement des conclusions du Conseil sur l'éducation aux médias[35], qui comportent en annexe la liste des principaux documents stratégiques. Toutefois, ces actions ne sont pas coordonnées dans le cadre d'une stratégie globale visant à renforcer la résilience de la société, notamment dans le domaine de l'éducation aux médias, et qui engloberait la lutte contre la désinformation. Si les actions visant à répondre aux défis particuliers des États membres dans ce domaine sont également importantes pour produire un effet à l'échelle locale, le soutien de l'UE en faveur de l'éducation aux médias gagnerait à s'appuyer sur les éléments fondamentaux suivants, qui contribueraient à sa bonne gestion financière:

- une mise à jour régulière des principales pratiques et actions d'éducation aux médias observées au niveau de l'UE et dans les États membres, en coopération avec le groupe d'experts sur l'éducation aux médias (une cartographie de ces pratiques a été élaborée pour la première fois en 2016 par le Conseil de l'Europe, mais elle n'a pas été actualisée depuis lors[36]);

- des objectifs clairement définis, fondés sur des recherches systématiques et régulières concernant l'éducation aux médias et l'impact des médias et des plateformes numériques. Ces objectifs devraient être accompagnés d'un ensemble d'indicateurs permettant de mesurer la performance;

- des mécanismes de coordination nécessaires pour créer des synergies et éviter les chevauchements entre les initiatives et les actions relevant, par exemple, de la directive «Services de médias audiovisuels», du plan d'action en matière d'éducation numérique, du programme «Europe créative», du cadre des compétences numériques et de la stratégie pour les compétences numériques, du plan d'action pour la démocratie européenne et de la législation sur les services numériques publiés récemment, du plan d'action pour les médias et l'audiovisuel, etc.;

---

[35] Voir l'annexe des conclusions du Conseil sur l'éducation aux médias dans un monde en constante évolution (2020/C 193/06).

[36] *Mapping of media literacy practices and actions in EU-28*, Observatoire européen de l'audiovisuel (OEA), Conseil de l'Europe, janvier 2016.

- un suivi unifié des initiatives de l'UE en matière d'éducation aux médias.

96 Selon la Commission, pour le prochain cadre financier pluriannuel (2021-2027), l'UE a affecté environ 14 millions d'euros relevant du programme «Europe créative»[37] (soit 2 millions d'euros par an) au soutien à l'éducation aux médias. Cependant, comme le souligne par ailleurs le Conseil dans ses conclusions sur l'éducation aux médias, il sera nécessaire de trouver des sources de financement supplémentaires.

La plupart des projets examinés ont produit des résultats tangibles, mais beaucoup n'ont pas atteint une envergure et un rayonnement suffisants

97 Sur les 20 projets que nous avons évalués, dix ont été financés au titre d'Horizon 2020, tandis que les dix autres étaient des projets pilotes et des actions préparatoires financés par le Parlement européen (voir tableau à l'***annexe III***).

98 L'appel à propositions «Éducation aux médias pour tous», lancé en 2016 par le Parlement européen, concerne des projets pilotes et des actions préparatoires destinés à cofinancer la concrétisation d'idées de jeunes entreprises innovantes de l'ensemble de l'Union dans le domaine de l'éducation aux médias. Les projets pilotes, qui s'étendent sur deux ans, sont suivis d'une action préparatoire d'une durée de trois ans. Les projets relevant d'Horizon 2020 sont des projets de recherche et d'innovation portant sur des aspects hautement techniques de la lutte contre la désinformation, tels que l'utilisation et la détection des robots ou la mise au point de nouveaux outils de vérification des contenus.

99 Notre analyse (voir ***annexe III***) a révélé que 12 des 20 projets ont produit des résultats tangibles. La plupart des résultats positifs ont été obtenus par des projets qui s'appuyaient sur les résultats de projets antérieurs pour produire des outils de vérification des faits ou élaborer du matériel didactique et pédagogique pour lutter contre la désinformation (voir ***encadré 4***).

[37] Sur un budget total proposé s'élevant à 61millions d'euros pour le volet transsectoriel du programme «Europe créative» (ligne budgétaire 07 05 03).

Encadré 4

Exemples de projets financés par l'UE qui ont produit des résultats positifs

Sur la base des recherches théoriques menées dans le cadre du projet 2, qui ont consisté à analyser comment les informations générées par les algorithmes et les autres applications logicielles sont partagées, le projet 1 a permis de développer, à titre de validation de principe, un outil internet interactif conçu pour renforcer la transparence concernant la nature et le volume des fausses nouvelles publiées sur les médias sociaux et les taux d'engagement vis-à-vis de ces dernières, ainsi que pour constituer un outil d'éducation aux médias qui soit accessible au public.

Le projet 11 visait à créer une plateforme éducative en ligne, multilingue (huit langues de l'UE) et participative, pour l'enseignement et l'apprentissage concernant la propagande contemporaine. Cette action s'est accompagnée de l'élaboration de ressources éducatives contextualisées, ainsi que d'ateliers en ligne et hors ligne à l'intention des enseignants, des bibliothécaires et des dirigeants de médias. Le projet était bien structuré, il a produit des résultats tangibles et il a attiré des participants de six pays de l'UE. Bien qu'il ait pris fin le 1er janvier 2019, la plateforme et les ressources développées restent actives.

100 Nous avons cependant détecté des insuffisances dans 10 des 20 projets, concernant principalement leur petite envergure et leur rayonnement limité. Sept projets n'ont pas atteint, ou n'atteindront probablement pas, leur public cible, tandis que les résultats de trois projets ont été difficiles à reproduire, ce qui limite leur impact. Un certain nombre de projets touchés par ces problèmes sont présentés dans l'***encadré 5***.

Encadré 5

Exemples de projets financés par l'UE dont le rayonnement ou l'ampleur des actions étaient limités

Le projet 10 visait à créer un système de détection automatique des fausses informations à partir de la manière dont elles se propagent sur Internet. Il a été couronné de succès, et une plateforme en ligne a rapidement recruté le chef de projet et les personnes qui y avaient participé, acquérant ainsi la technologie, ce qui démontre qu'il s'agissait d'un projet de recherche bien défini ayant donné de bons résultats. Toutefois, le fait qu'il ait ensuite été acquis par une plateforme en ligne américaine a limité le public ciblé auquel il aurait pu profiter et ne contribue pas au développement d'une capacité européenne indépendante dans ce secteur.

Un autre projet (le 14) était axé sur la représentation des femmes dans les médias. Il visait à créer un portail en ligne présentant, d'une part, des informations considérées par des femmes journalistes et des rédactrices comme étant les plus pertinentes dans leur région, et s'attachant, d'autre part, à vérifier des nouvelles sur des sujets ayant trait aux femmes et aux minorités. Bien que le projet ait atteint un très large public sur Facebook et Twitter parce qu'il traitait de l'égalité hommes-femmes, sa principale réalisation a consisté en un site internet, qui n'est plus disponible.

Un autre projet (le 16) était également censé développer les compétences sociales et l'esprit critique. Il était constitué de volets hétérogènes axés sur la créativité, sans lien clair entre eux et n'ayant que peu à voir avec l'éducation aux médias. Par exemple, des écoliers ont créé des animations ou des jeux simples sur le nettoyage d'un gymnase d'école ou la protection d'un distributeur automatique. Les activités prévues ne peuvent pas être facilement reproduites.

101 D'une manière générale, il n'y avait guère d'éléments probants montrant qu'une quelconque analyse comparative des résultats avait été effectuée, notamment pour déterminer ce qui avait fonctionné et pourquoi. Nous n'avons pas non plus trouvé beaucoup d'éléments attestant que la Commission avait coordonné l'échange de bonnes pratiques et de matériel d'éducation aux médias dans l'ensemble de l'UE. Nous avons en outre constaté l'absence de cadre d'évaluation. Or un tel cadre est indispensable lorsqu'il s'agit de développer à long terme la résilience de la société, dans la mesure où il permet de tenir compte des enseignements tirés dans les actions, les politiques et les stratégies futures. Réunir des preuves de l'incidence directe des mesures d'éducation aux médias est une tâche difficile, et les initiatives en ce sens sont encore très peu développées[38]. Dans ses conclusions sur l'éducation aux médias,

[38] *Exploring Media Literacy Education as a Tool for Mitigating Truth Decay*, RAND Corporation, janvier 2019.

le Conseil a également appelé à élaborer des critères et des processus d'évaluation systématiques, ainsi qu'à mettre au point une méthodologie uniforme et comparative pour l'établissement, par les États membres, des rapports concernant le développement de l'éducation aux médias[39].

Le projet SOMA et le projet d'Observatoire européen des médias numériques n'ont guère suscité d'intérêt chez les experts en éducation aux médias et les vérificateurs de faits

102 Comme le souligne le quatrième pilier du plan d'action de l'UE, les vérificateurs de faits et les chercheurs indépendants jouent un rôle clé pour mieux comprendre les structures sur lesquelles reposent la désinformation et les mécanismes qui déterminent les modalités de sa diffusion en ligne. La Commission a financé le projet d'observatoire social pour l'analyse de la désinformation et des médias sociaux (SOMA), une plateforme numérique destinée à servir de base à un réseau européen de vérificateurs de faits. Le SOMA est financé au titre d'Horizon 2020, pour un budget global de près de 990 000 euros. Le projet a démarré en novembre 2018 et est censé prendre fin le 30 avril 2021.

103 Notre analyse a révélé que le SOMA n'était parvenu à attirer que deux spécialistes reconnus par le réseau international de vérification des faits[40]. Au moment de notre audit (octobre 2020), le SOMA comptait 48 membres inscrits. Plusieurs de nos contacts ont reconnu ne jamais utiliser la plateforme SOMA. La technologie sur laquelle s'appuie le SOMA recueille des appréciations positives, mais le projet n'est toujours pas largement exploité par les vérificateurs de faits.

[39] Conclusions du Conseil sur l'éducation aux médias dans un monde en constante évolution (2020/C 193/06).

[40] Réseau mis en place par le Poynter Institute. Il compte actuellement 82 membres actifs.

104 Bien avant la fin du projet SOMA, et sans attendre une évaluation pour en tirer des enseignements et les appliquer, la Commission a lancé en juin 2020 la première phase de l'Observatoire européen des médias numériques (EDMO), laquelle représente un montant de 2,5 millions d'euros et court jusqu'à la fin 2022. L'objectif de ce dernier est de renforcer la résilience de la société en associant des vérificateurs de faits, des experts en éducation aux médias et des chercheurs universitaires afin de comprendre et d'analyser la désinformation, en collaboration avec les organisations de médias, les plateformes en ligne et les professionnels de l'éducation aux médias.

105 Le SOMA et l'EDMO ont donc des objectifs qui se recoupent en partie, et la plupart des contractants participent simultanément aux deux projets. Les évaluateurs du SOMA ont suggéré de fusionner les deux projets, mais aucun lien formel n'a encore été établi entre eux. Leurs financements risquent également de se chevaucher, la technologie et les produits commerciaux sur lesquels ils reposent et qu'ils utilisent étant les mêmes.

106 L'EDMO a été présenté comme une solution globale à de nombreux défis de société posés par la désinformation. Toutefois, selon ses dirigeants, il en est encore à ses débuts et sa visibilité auprès des parties prenantes reste donc limitée. Il est trop tôt pour pouvoir évaluer son efficacité. Néanmoins, étant donné qu'il est peu connu des parties prenantes, ses résultats pourraient ne pas être à la hauteur de ses objectifs extrêmement ambitieux. Il s'efforce actuellement de mettre en place les infrastructures nécessaires et aura besoin de ressources supplémentaires pour atteindre ses objectifs.

107 Les experts en éducation aux médias avec lesquels nous nous sommes entretenus ont déclaré que l'EDMO ne suscitait pas un engouement suffisant dans le milieu de l'éducation aux médias. Le conseil consultatif de l'EDMO rassemble un large éventail d'experts issus du monde universitaire et de la sphère journalistique, qui traduit l'importance accordée au renforcement de la vérification des faits et au soutien du journalisme dans le plan d'action de l'UE. Toutefois, le milieu de l'éducation aux médias et, plus largement, la société civile, qui pourraient établir des liens utiles entre le monde universitaire et les décideurs politiques, sont sous-représentés (deux experts sur 19).

Conclusions et recommandations

108 Nous avons examiné si le plan d'action de l'UE contre la désinformation était bien conçu au départ et s'il donnait les résultats escomptés. Nous concluons que le plan d'action de l'UE contre la désinformation était pertinent mais incomplet et que, même si sa mise en œuvre est globalement en bonne voie et qu'il existe des éléments probants attestant de progrès, certains résultats n'ont pas été produits comme prévu.

109 Nous avons constaté que le plan d'action de l'UE concordait avec les points de vue et les priorités des experts et des parties prenantes. Il comporte des mesures proactives et réactives pertinentes pour lutter contre la désinformation. Toutefois, malgré l'évolution constante des tactiques, des acteurs et des technologies de la désinformation, le plan d'action de l'UE n'a pas été mis à jour depuis sa présentation en 2018. En décembre 2020, la Commission a publié le plan d'action pour la démocratie européenne, qui prévoit des mesures visant à lutter contre la désinformation, sans préciser clairement comment il s'articule avec le plan d'action de l'UE contre la désinformation (voir points ***20*** à ***24***, ***41*** et ***42***).

110 Le plan d'action de l'UE ne prévoit pas de dispositifs de coordination permettant de faire en sorte que les réponses de l'UE à la désinformation soient cohérentes et proportionnées à la nature et à l'ampleur de la menace. Chacun des quatre piliers du plan d'action de l'UE relève de la responsabilité d'une DG différente de la Commission ou de celle du SEAE, sans qu'une entité unique ne soit en charge des activités de communication ou n'assure une supervision complète en la matière (voir points ***25*** à ***31***).

111 Le plan d'action de l'UE et le plan d'action pour la démocratie européenne ne sont assortis d'aucun cadre de suivi, d'évaluation et d'établissement de rapports, ce qui nuit à l'obligation de rendre compte. Plus précisément, ces plans comportent des objectifs généraux dont la réalisation ne peut être mesurée et plusieurs actions qui ne sont pas délimitées dans le temps, et ils ne prévoient pas d'évaluation. Un seul rapport a été publié sur la mise en œuvre du plan d'action de l'UE, et il ne contenait guère d'informations sur la performance. Sans réexamens ni mises à jour complets et réguliers, il est difficile de garantir l'efficacité et la pertinence dans le temps des efforts déployés par l'UE dans ce domaine. Par ailleurs, nous n'avons pas trouvé d'informations exhaustives sur les sources de financement et les coûts estimés des actions prévues (voir points ***32*** à ***40***).

Recommandation n° 1 – Améliorer la coordination des actions de l'UE contre la désinformation et l'obligation de rendre compte les concernant

La Commission européenne devrait améliorer le cadre de coordination et d'obligation de rendre compte de ses actions contre la désinformation en y incorporant:

a) des dispositifs de coordination et de communication adéquats entre les différents services qui mettent en œuvre les actions de l'UE contre la désinformation;

b) un cadre spécifique de suivi et d'évaluation prévoyant des actions claires, assorties d'échéances et dont les effets sont mesurables, ainsi que des indicateurs pour apprécier la performance et des dispositions en matière d'évaluation;

c) l'établissement de rapports réguliers sur la mise en œuvre des actions, ainsi que sur les éventuelles actualisations nécessaires;

d) un résumé des principales sources de financement et des dépenses effectuées pour mettre en œuvre les actions.

Quand? D'ici la fin de 2021 pour les recommandations a) et b) et d'ici la mi-2023 pour les recommandations c) et d).

112 Les trois *task forces* du SEAE sur la communication stratégique, qui relèvent du premier pilier du plan d'action de l'UE, ont amélioré la capacité de l'Union à anticiper les activités de désinformation et à y réagir et ont contribué de manière substantielle à l'efficacité des communications de l'UE et à la promotion de ses politiques dans les pays voisins. Les mandats des *task forces* ne couvrent pas de manière adéquate tout l'éventail des acteurs de la désinformation, ni les nouvelles menaces émergentes (voir points ***45*** à ***49***).

113 Leur dotation en effectifs dépend en grande partie du détachement d'experts nationaux, si bien qu'il est difficile pour le SEAE de gérer efficacement son personnel et de le conserver La division StratCom n'a pas encore atteint ses objectifs de recrutement, et la crise de la COVID-19 a augmenté la charge de travail. Par ailleurs, les *task forces* ne disposent pas d'une fonction d'évaluation chargée d'apprécier leur efficacité et de recenser les points à améliorer (voir points ***53*** à ***58*** et ***60***).

Recommandation n° 2 – Renforcer les modalités opérationnelles de la division StratCom et de ses *task forces*

Le SEAE devrait:

a) porter les menaces de désinformation émergentes à l'attention du Conseil. Il devrait ensuite réexaminer et clarifier les objectifs assignés à la division des communications stratégiques et à ses *task forces*;

b) atteindre les objectifs de recrutement fixés dans le plan d'action de l'UE;

c) concentrer ses ressources humaines sur les tâches les plus sensibles, telles que l'analyse des menaces et de leur évolution, et externaliser les activités de communication moins sensibles qui, faute d'effectifs suffisants, ne peuvent être réalisées en interne;

d) procéder régulièrement à des évaluations des activités opérationnelles des *task forces*, en sus de leurs campagnes de communication.

Quand? D'ici la mi-2022.

114 Le projet EUvsDisinfo a joué un rôle clé dans la sensibilisation à la désinformation russe. Le fait qu'il soit hébergé au sein du SEAE soulève toutefois certaines questions concernant son indépendance et son objectif ultime, étant donné qu'il pourrait être perçu comme représentant la position officielle de l'UE (voir points ***61*** à ***64***).

115 Dans le cadre du deuxième pilier, le SEAE a rapidement mis en place le système d'alerte rapide (SAR). Nous avons constaté que le SAR avait facilité le partage d'informations entre les États membres et avec les institutions de l'UE. Il n'a toutefois jamais émis d'alerte et n'a donc pas été utilisé pour coordonner une attribution commune de faits de désinformation à leur source ou la réponse à leur apporter comme cela était prévu au départ. Par ailleurs, les statistiques les plus récentes montrent que la participation au SAR et ses activités sont surtout le fait d'un petit nombre d'États membres. La tendance des niveaux d'activité est à la baisse et la coopération avec les plateformes en ligne et les réseaux en place est essentiellement informelle. En outre, il n'existe pas de protocole de coopération entre le SAR et les plateformes en ligne (voir points ***65*** à ***76***).

Recommandation n° 3 – Prendre des mesures pour accroître la participation des États membres et des plateformes en ligne au système d'alerte rapide

Le SEAE devrait:

a) demander aux États membres un retour d'information détaillé sur les raisons de leur faible niveau de participation et prendre les mesures qui s'imposent pour y remédier;

b) utiliser le SAR pour apporter des réponses communes à la désinformation et pour coordonner les actions en la matière, comme cela était prévu au départ;

c) proposer aux États membres et aux plateformes en ligne un cadre de coopération entre ces dernières et le SAR.

Quand? D'ici la mi-2022.

116 La seule action prévue au titre du troisième pilier concerne la mise en place d'un suivi continu du code de bonnes pratiques. Elle définit un certain nombre de mesures à adopter volontairement par les plateformes en ligne et les associations professionnelles représentant le secteur de la publicité. Avec le code de bonnes pratiques, la Commission a mis en place un cadre novateur pour la coopération avec les plateformes en ligne. Au début de la pandémie de COVID-19, le code a conduit les plateformes à donner une plus grande visibilité aux informations provenant de sources faisant autorité.

117 Notre évaluation du code et celles effectuées par la Commission ont révélé que les plateformes établissent des rapports hétérogènes, qui varient en fonction de leur degré d'engagement. De plus, les paramètres qui doivent être communiqués par les plateformes ne concernent que des indicateurs de réalisation. Les plateformes ne donnent pas accès aux ensembles de données qui permettraient à la Commission de vérifier les informations communiquées. Nous en concluons que le code de bonnes pratiques ne remplit pas son objectif consistant à obliger les plateformes en ligne à rendre compte de leurs actions et de leur rôle dans la lutte active contre la désinformation (voir points ***77*** à ***89***).

Recommandation n° 4 – Améliorer le suivi des plateformes en ligne et renforcer leur obligation de rendre compte

La Commission devrait s'inspirer d'initiatives récentes, telles que le nouveau plan d'action pour la démocratie européenne, pour:

a) proposer de nouveaux engagements aux signataires afin de remédier aux faiblesses mises en évidence par les évaluations du code de bonnes pratiques;

b) élaborer des IPC qui permettent d'améliorer le suivi des activités menées par les plateformes en ligne pour combattre la désinformation;

c) établir une procédure de validation des informations communiquées par les plateformes en ligne.

Quand? D'ici à fin 2021.

118 En ce qui concerne le quatrième pilier du plan d'action, nous avons constaté qu'une multitude d'initiatives de l'UE et des États membres traitaient de l'éducation aux médias, de même que de très nombreux documents stratégiques, qui ne relèvent pas d'une stratégie globale en la matière (voir point ***95***).

119 La plupart des activités menées dans le cadre de la Semaine européenne de l'éducation aux médias ont eu lieu dans deux États membres seulement, ce qui a considérablement limité le potentiel de sensibilisation de l'initiative. Notre analyse d'un échantillon de 20 projets visant à lutter contre la désinformation a révélé que 12 d'entre eux avaient produit des résultats tangibles. La plupart des résultats positifs ont été obtenus par des projets qui s'appuyaient sur les résultats de projets antérieurs pour produire des outils de vérification des faits ou élaborer du matériel didactique. Les principales insuffisances relevées dans 10 projets concernent l'ampleur et le rayonnement limités de leurs activités (voir ***encadré 3*** et points ***94*** et ***97*** à ***101***).

Recommandation n° 5 – Adopter une stratégie de l'UE en matière d'éducation aux médias qui tienne compte de la lutte contre la désinformation

La Commission devrait adopter une stratégie d'éducation aux médias dont la lutte contre la désinformation ferait partie intégrante. Afin de mieux cibler la désinformation au moyen des actions d'éducation aux médias et de réduire la fragmentation de ces actions, cette stratégie devrait prévoir:

a) une mise à jour régulière des principales pratiques et actions d'éducation aux médias observées au niveau de l'UE et dans les États membres, en coopération avec le groupe d'experts sur l'éducation aux médias;

b) une définition claire des objectifs, fondée sur des recherches systématiques et régulières concernant l'éducation et l'impact des médias et des plateformes numériques. Ces objectifs devraient être accompagnés d'un ensemble d'indicateurs permettant de mesurer la performance;

c) les mécanismes de coordination nécessaires pour créer des synergies entre les projets.

Quand? D'ici à fin 2022.

120 Les vérificateurs de faits et les chercheurs indépendants jouent un rôle clé pour aider à mieux comprendre la désinformation. Jusqu'ici, les efforts déployés par la Commission pour mettre en place un réseau européen de vérificateurs de faits (l'Observatoire social pour l'analyse de la désinformation et des médias sociaux – SOMA) n'ont pas rencontré un franc succès dans ce milieu. L'Observatoire européen des médias numériques (EDMO) est censé remplacer le SOMA, mais les deux projets étaient menés en parallèle au moment de notre audit. L'EDMO jouit d'une visibilité encore limitée auprès des parties prenantes, qui contraste avec son ambition d'apporter une solution globale aux défis de société posés par la désinformation. En outre, le milieu de l'éducation aux médias et la société civile, qui pourraient établir des liens importants entre le monde universitaire et les décideurs politiques, ne sont pas suffisamment représentés au sein du conseil consultatif de l'EDMO (voir points ***102*** à ***107***).

Recommandation n° 6 – Prendre des mesures pour permettre à l'Observatoire européen des médias numériques d'atteindre ses ambitieux objectifs

Pour que l'EDMO soit en mesure de remplir ses ambitieux objectifs, la Commission devrait:

a) tirer les enseignements du projet SOMA une fois qu'il aura pris fin et en tenir compte pour l'EDMO;

b) accroître la représentation des experts en éducation aux médias et de la société civile au sein du conseil consultatif de l'EDMO;

c) mieux faire connaître l'EDMO auprès des parties prenantes, en particulier les vérificateurs de faits et les experts en éducation aux médias.

Quand? D'ici à fin 2021.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par M^{me} Bettina Jakobsen, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 27 avril 2021.

Par la Cour des comptes,

Klaus-Heiner Lehne
Président

Annexes

Annexe I — Principaux services et bureaux des institutions de l'UE luttant contre la désinformation

	Responsabilités
Service européen pour l'action extérieure (SEAE)	Responsable des *task forces* StratCom (c'est-à-dire la *task force* East StratCom depuis 2015, ainsi que la *task force* «Sud», qui couvre la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, depuis mai 2017 et la *task force* «Balkans occidentaux» depuis juillet 2017). Le SEAE est également chargé de la gestion et de la modération de la plateforme numérique du système d'alerte rapide, ainsi que du renforcement des capacités de détection et d'analyse. En 2020, une nouvelle division des communications stratégiques a été créée, englobant les *task forces* et d'autres capacités pertinentes.
Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies (DG CNECT)	Dirige les activités relatives au code de bonnes pratiques, la création d'un réseau indépendant de vérificateurs de faits et de chercheurs et les actions à l'appui de l'éducation aux médias et de la cybersécurité. La DG CNECT met également en œuvre des projets financés par le Parlement européen ainsi que des projets de recherche et d'innovation financés par le programme Horizon 2020.
Direction générale de la communication (DG COMM)	Responsable du réseau contre la désinformation (un forum interne de collaboration étroite entre toutes les directions générales, le SEAE, le Parlement européen et les représentations de l'UE dans les États membres). La DG COMM est également responsable de la communication proactive et objective sur les valeurs et les politiques de l'UE, ainsi que des activités de sensibilisation du public.
Direction générale de la justice et des consommateurs (DG JUST)	A contribué aux principales réalisations concernant la désinformation pour tout ce qui touche aux droits fondamentaux et à la démocratie. La DG JUST est chef de file de l'élaboration du «paquet électoral» de la Commission publié en septembre 2018.
Secrétariat général de la Commission européenne	Chargé de coordonner la mise en œuvre des actions prévues dans le plan d'action de l'UE.
Parlement européen (DG Communication)	Fait partie du réseau de coordination interne, élabore des contre-discours et finance les actions préparatoires mises en œuvre par le SEAE et les États membres en gestion directe.
Représentations de la Commission	Diffusent des messages adaptés aux particularités locales, notamment en fournissant des outils pour démonter les mythes et communiquer les faits.
Bureaux de liaison du Parlement européen	

Source: Commission européenne.

Annexe II — Dépenses de l'UE consacrées aux actions de lutte contre la désinformation (en euros)

Entité	Ligne budgétaire	Origine du financement	Intitulé	Enveloppe allouée						Total
				2015	2016	2017	2018	2019	2020	
SEAE	19 06 01	Prérogative de la Commission (FPI)	Informations de sensibilisation aux relations extérieures de l'UE					298 200		298 200
	19 06 77 01	Action préparatoire (FPI)	Action préparatoire «StratCom Plus»				1 100 000	3 000 000	4 000 000	8 100 000
	1200	SEAE	Agents contractuels			1 187 000	1 128 942	2 098 697	2 159 748	6 574 387
	2214	SEAE	Capacité de communication stratégique				800 000	2 000 000	2 000 000	4 800 000
DG CNECT	09 04 02 01	Horizon 2020	Primauté dans les technologies de l'information et de la communication	3 115 736		2 879 250	10 885 524			16 880 510
	09 03 03	MIE-TIC	Observatoire européen des médias numériques						2 500 000	2 500 000
	09 05 77 04	Projet pilote	Projet pilote «Éducation aux médias pour tous»		245 106	500 000				745 106
	09 05 77 06	Action préparatoire	Action préparatoire «Éducation aux médias pour tous»				499 290	500 000	500 000	1 499 290
CER	08 02 01 01	Horizon 2020	recherche	1 980 112	1 931 730	149 921	150 000			4 211 763
FPI	19 02 01 00	IcSP	Lutte contre la désinformation en Ukraine méridionale et orientale					1 934 213		1 934 213
DG JUST	33 02 01	Programme «Droit, égalité et citoyenneté»	Étude sur l'incidence des nouvelles technologies sur la tenue d'élections libres et régulières					350 000		350 000
	33 02 01	Programme «Droit, égalité et citoyenneté»	Activités de promotion des droits liés à la citoyenneté de l'Union (par exemple organisation d'événements pour le réseau de coopération en matière d'élections ou en lien avec le rapport sur la citoyenneté)						376 000	376 000
	34 02 01	Programme «Droit, égalité et citoyenneté»	Études et recherches dans des domaines spécifiques concernant la citoyenneté de l'Union (réseau d'universitaires et autres)						434 000	434 000
DG COMM	16 03 02 03	Budget opérationnel	Outils d'information et de communication écrite et en ligne					91 603	62 249	153 852
	16 03 01 04	Budget opérationnel	Communication des représentations de la Commission, dialogues avec les citoyens et actions de partenariat						132 000	132 000
	08 02 05 00	Budget d'exploitation	Activités horizontales d'Horizon 2020					110 000		110 000
DIGIT pour le SEAE	26 03 77 09	Action préparatoire «Solutions d'analytique des données pour l'élaboration des politiques»						251 421		251 421
TOTAL				5 095 848	2 176 836	4 716 171	14 563 756	10 634 134	12 163 997	49 350 742

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission et le SEAE.

Annexe III — Évaluation de projets de lutte contre la désinformation (projets pilotes, actions préparatoires et projets relevant d'Horizon 2020)

Numéro du projet	Type de projet	Pays	Durée (effective) du projet	Mise en œuvre	Lien direct avec d'autres projets	Montant de la subvention (en euros)	Le suivi de la Commission était-il approprié?	Critère n° 1 Pertinence pour la désinformation	Critère n° 2 Résultats tangibles et durables	Critère n° 3 Envergure et rayonnement suffisants
1	H2020	Royaume-Uni (cible: Allemagne, France, Pologne, Suède Royaume-Uni / Brésil, Canada, Chine, Mexique, Russie, Ukraine, États-Unis et Taïwan)	De jan. 2016 à déc. 2020	En cours	Oui	1 980 112	La communication d'informations a lieu tant en continu que dans le cadre de rapports indépendants (rapport d'audit et rapport scientifique).			Le projet a essentiellement produit des documents de recherche. La plupart des présentations concernant ces documents ont eu lieu hors de l'UE. Le Royaume-Uni ayant quitté l'Union, il est difficile de savoir quel bénéfice celle-ci pourra encore tirer de ces recherches.
2	H2020	Royaume-Uni	De juil. 2017 à jan. 2019	Terminée	Oui	149 921	La communication d'informations a lieu tant en continu que dans le cadre d'un rapport d'audit indépendant.			Rien n'indique que le projet se prolongera au-delà de la validation de principe mais si tel devait être le cas, il est difficile de savoir s'il sera aussi bénéfique pour le public que pour le secteur privé en cas de commercialisation du produit.
3	H2020	Grèce	De jan. 2016 à déc. 2018	Terminée	Oui	3 115 737	Un avis est émis par des experts et des rapports de suivi sont établis.			L'outil produit par le projet est essentiellement destiné aux experts et n'est pas assez facile à utiliser pour le grand public (deux projets successifs ont été nécessaires pour affiner les résultats et accroître l'envergure et le rayonnement du projet).
4	H2020	Italie	De jan. 2018 à déc. 2020	En cours	Non	2 879 250	Ce projet est toujours en cours. La communication d'informations a lieu en continu et une première évaluation a été réalisée.		Il y a un point faible: l'un des composants logiciels utilisés est ancien et les méthodes employées dans le cadre du projet ne sont pas les plus modernes.	
5	H2020	Irlande, Grèce, Italie, Chypre, Autriche, Portugal, Roumanie et Royaume-Uni	De jan. 2018 à nov. 2021	En cours	Oui	2 454 800	Un examen indépendant, facilité par la DG CNECT, a été réalisé à distance en juillet 2020.		Le projet est bien géré, mais quelques corrections sont nécessaires pour le centrer sur les composants principaux et pour préparer de façon plus détaillée la diffusion et l'exploitation.	Faiblesses dans la mise en œuvre des stratégies de diffusion et d'exploitation commerciale.
6	H2020	Tchéquie, Irlande, Espagne et Autriche	De déc. 2018 à nov. 2021	En cours	Oui	2 753 059	Un examen indépendant à distance est en cours de réalisation (depuis août 2020).			L'incertitude plane sur la manière dont les plateformes en ligne centralisées interagiront avec l'outil.
7	H2020	France, Italie, Pologne, Roumanie et Royaume-Uni	De déc. 2018 à nov. 2021	En cours	Oui	2 505 027	Trois évaluations différentes ont été réalisées en décembre 2019 et une évaluation globale, en février 2020. En outre, de janvier à avril 2020, un examen du projet a été effectué.			
8	H2020	Danemark, Grèce et Italie	De nov. 2018 à avril 2021	En cours	Oui	987 438	Le projet a été examiné par trois contrôleurs indépendants, et évalué par le responsable de projet.		Le projet est toujours en cours, parallèlement à un projet similaire dans ce domaine.	
9	H2020	Belgique, Bulgarie(C), Allemagne, Grèce, France et Royaume-Uni	De déc. 2018 à nov. 2021	En cours	Oui	2 499 450	Aucune contribution ni aucun effort de coordination de la part de la Commission au départ.		Les résultats sont testés au stade du prototype, ce qui n'est pas sans risques. Pas d'orientations de la Commission. Les idées concernant la manière d'assurer la durabilité des résultats sont uniquement formulées par les partenaires, en lien avec leurs propres contacts, partenaires et/ou clients.	

Numéro du projet	Type de projet	Pays	Durée (effective) du projet	Mise en œuvre	Lien direct avec d'autres projets	Montant de la subvention (en euros)	Le suivi de la Commission était-il approprié?	Critère n° 1 Pertinence pour la désinformation	Critère n° 2 Résultats tangibles et durables	Critère n° 3 Envergure et rayonnement suffisants
10	H2020	Suisse/Royaume-Uni	De sep. 2018 à nov. 2019 (fév. 2020 au départ)	Terminée	Oui	150 000	**À la demande de la Cour, le responsable du projet a fait de son mieux pour recueillir les informations requises pour déterminer comment les résultats sont exploités.**			**Les résultats sont principalement exploités par une entreprise américaine.**
11	Projet pilote	Belgique, Roumanie, France, Croatie, Pologne, Finlande et États-Unis	De jan. 2018 à jan. 2019	Terminée	Non	125 000	**Différents indicateurs qualitatifs et quantitatifs ont été utilisés pour assurer le suivi du projet.**			
12	Projet pilote	Espagne, Italie, Malte, Portugal et Royaume-Uni	2016	Terminée	Oui	171 057	**Le suivi de la Commission n'était pas manifeste.**		**Des formations inscrites dans la durée ont été élaborées dans un seul des cinq pays.**	**Les résultats du projet ont eu un rayonnement limité.**
13	Projet pilote	Belgique, Grèce, Espagne, Italie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Autriche, Pologne, Portugal, Roumanie et Slovaquie	2017	Terminée	Non	118 445	**La communication d'informations a eu lieu en continu, un rapport technique a été établi et une évaluation finale indépendante a été réalisée.**			**Problèmes de durabilité. Les auteurs de l'autoévaluation finale du projet ont souligné l'absence de stratégie globale en matière d'éducation aux médias.**
14	Projet pilote	Pologne	De juil. 2018 à juin 2019	Terminée	Non	127 590	**La seule évaluation existante tient en une page et ne comporte pas d'analyse des effets.**	**Le projet concerne la vérification de faits en rapport avec les droits des femmes et le sexisme, et le lien avec la désinformation est faible.**	**Le site internet mis au point dans le cadre du projet ne fonctionne plus.**	
15	Projet pilote	Belgique, Autriche et Portugal	2017	Terminée	Non	122 815			**Le remue-méninges a eu lieu, et les livres blancs ont été produits, mais pas la boîte à outils.**	**Le projet a été avorté pour cause d'insolvabilité du coordonnateur.**
16	Projet pilote	Danemark, Irlande, Grèce, Chypre et Portugal	De juil. 2018 à juin 2019	Terminée	Non	131 150	**Aucun élément ne permet d'établir qu'un suivi continu a été assuré. L'évaluation finale tient en 133 mots et ne comporte aucune recommandation.**	**Le projet porte sur la prospection d'idées en général.**	**Les réalisations/effets ne sont pas mesurables.**	**Le projet était un exercice isolé et ne peut pas être facilement reproduit ou prolongé.**
17	Action préparatoire	Belgique, Bulgarie, Allemagne, Espagne, Croatie, Roumanie, Italie et Lettonie	De juil. 2019 à août 2020 Une prolongation est envisagée	En cours	Non	124 546,72	**Un rapport intermédiaire de mise en œuvre technique a été établi.**			
18	Action préparatoire	Danemark, Allemagne, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Pologne et Finlande	2018	En cours	Oui	214 556	**Les responsables du projet ont assuré un suivi étroit des actions au moyen d'indicateurs clairement définis.**			
19	Action préparatoire	Espagne, France, Roumanie et Suède	2018	En cours	Oui	159 380	**Le projet est toujours en cours et le rapport technique est de bonne qualité. Un rapport indépendant sera également établi.**			
20	Action préparatoire	Grèce, Espagne, Lituanie et Finlande	D'août 2019 à août 2020 (prolongation envisagée)	En cours	Non	86 630	**La seule obligation d'information était l'établissement d'un rapport d'évaluation à mi-parcours après sept mois. Certains documents n'étaient pas immédiatement disponibles et ont dû être envoyés par voie postale.**			**Le projet peine à combler un déficit de financement.**

Critère non rempli
Critère partiellement rempli
Critère rempli
Sans objet

Source: Cour des comptes européenne.

Annexe IV — Évaluation des actions prévues dans le plan d'action de l'UE contre la désinformation

Plan d'action de l'UE	L'action est-elle clairement définie?	L'action est-elle délimitée dans le temps?	Responsabilité
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.	**Oui – pour le recrutement de personnel supplémentaire et l'acquisition d'outils**	**Dans la perspective des élections européennes de 2019 mais aussi dans une perspective à plus long terme**	**La haute représentante et les États membres**
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.	**Oui – pour la réévaluation des mandats**	**Pas d'échéance**	**La haute représentante**
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.	**Oui – pour l'établissement du système d'alerte rapide**	**Mars 2019**	**La Commission et la haute représentante**
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.	**Non – ce qu'on entend par «intensifier les efforts de communication» n'est pas clair (plus d'articles, plus de communiqués de presse?)**	**Dans la perspective des élections européennes de 2019**	**La Commission, en coopération avec le Parlement européen et les États membres**
Action 5 – La Commission et la haute représentante, en coopération avec les États membres, renforceront leurs communications stratégiques dans le voisinage de l'Union.	**Non – on ne voit pas clairement comment les communications stratégiques peuvent être renforcées**	**Pas d'échéance**	**La Commission et la haute représentante, en coopération avec les États membres**
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 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.	**Oui – la Commission doit surveiller et procéder à une évaluation globale**	**Si nécessaire et en particulier à l'approche des élections européennes de 2019. La Commission procédera à une évaluation globale du code au terme de sa première période d'application de 12 mois**	**La Commission**
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.	**Partiellement – la Commission doit lancer des campagnes et des formations, mais on ne voit pas clairement quels efforts elle doit déployer pour soutenir les médias et la recherche**	**Spécialement en vue des élections européennes de 2019 mais aussi à plus long terme**	**La Commission et la haute représentante, en coopération avec les États membres**
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 afin de détecter et de dénoncer les campagnes de désinformation dans divers réseaux sociaux et médias numériques.	**Non – on ne voit pas clairement comment les États membres devraient soutenir la création d'équipes de vérificateurs de faits et de chercheurs**	**Pas d'échéance**	**La Commission et les États membres**
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.	**Non – on ne voit pas clairement comment la Commission est censée soutenir une coopération transfrontière entre des praticiens de l'éducation aux médias pendant une semaine L'appel du plan d'action à mettre en œuvre la directive «Services de médias audiovisuels» a uniquement valeur d'encouragement. Il n'a pas une force juridique supérieure aux échéances fixées dans la directive (fin 2022).**	**Mars 2019**	**La Commission et les États membres**
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.	**Non – on ne voit pas clairement comment le suivi du «paquet électoral» doit être assuré (évaluation? modifications législatives?)**	**Dans la perspective des élections européennes de 2019**	**La Commission et les États membres**

Oui
Non
En partie

Source: Cour des comptes européenne.

Annexe V — Le code de bonnes pratiques contre la désinformation

Le code de bonnes pratiques contre la désinformation consiste en un ensemble d'engagements volontaires en matière de lutte contre la désinformation convenus entre les représentants des plateformes en ligne, des principaux réseaux sociaux, des annonceurs et du secteur de la publicité. L'adoption du code a été encouragée et facilitée par la Commission européenne. C'est la première fois que les acteurs majeurs de ce secteur décident d'agir ensemble pour contrer la propagation de la désinformation en ligne.

Parmi les premiers signataires, en octobre 2018, figuraient Facebook, Google, Twitter et Mozilla, ainsi que plusieurs annonceurs et organismes du secteur de la publicité. Le code de bonnes pratiques a été signé par Microsoft en mai 2019, puis par TikTok en juin 2020. Il compte actuellement 16 signataires.

Les engagements du code de bonnes pratiques s'articulent autour de cinq piliers:

- contrôle des placements de publicité;
- publicité à caractère politique et publicité engagée;
- intégrité des services;
- responsabilisation des consommateurs;
- responsabilisation de la communauté de la recherche.

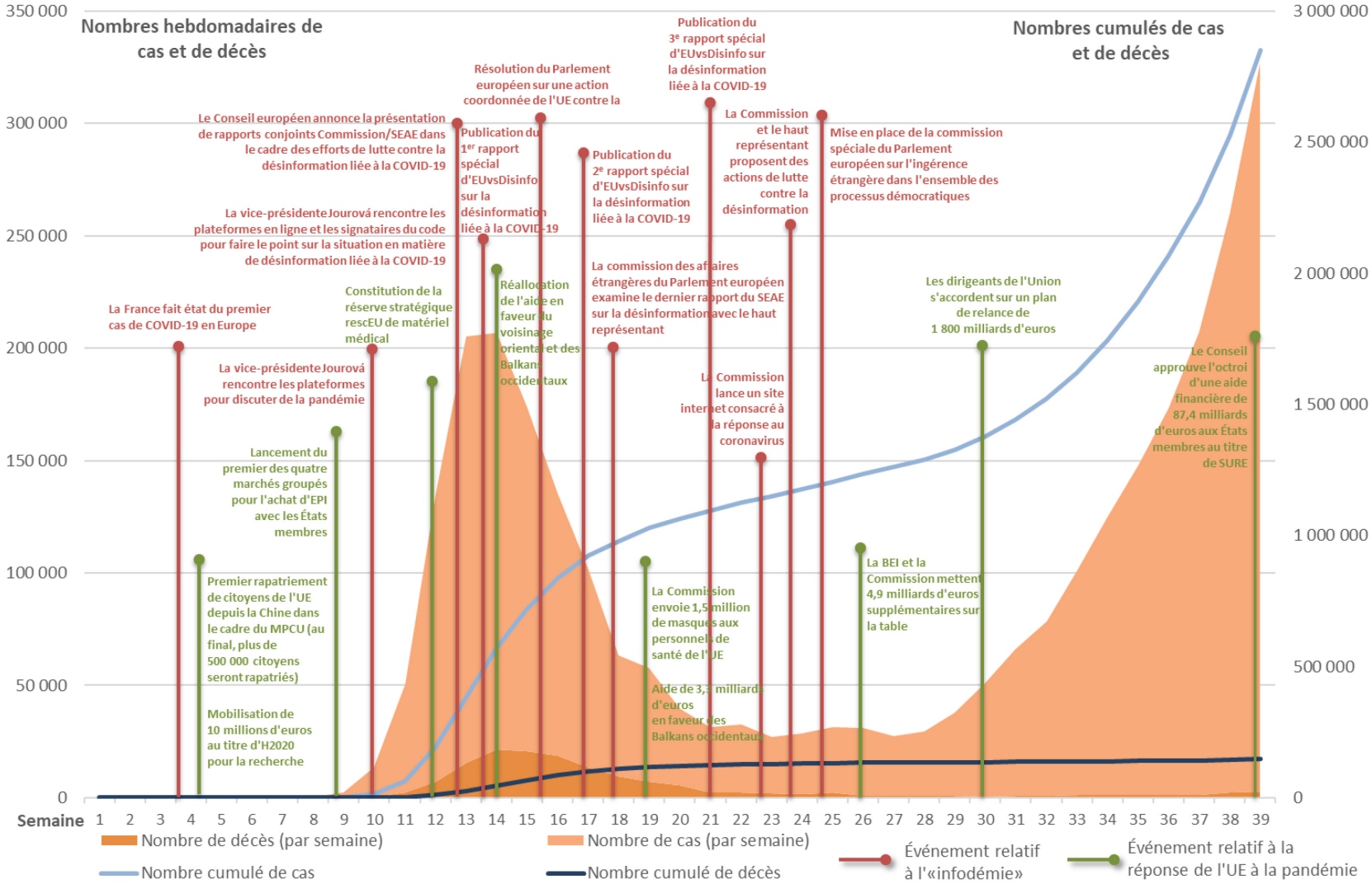
Le code comprend également une annexe recensant les bonnes pratiques que les signataires appliqueront pour concrétiser les engagements pris. Les signataires ont élaboré des feuilles de route pour mettre en œuvre le code.

Comme il s'agit d'une démarche volontaire, aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect de ces engagements. Il importe donc d'assurer un suivi de l'avancement de leur mise en œuvre par les signataires. Entre janvier et mai 2019, la Commission européenne a vérifié le respect des engagements pris par Facebook, Google et Twitter, notamment en ce qui concerne l'intégrité des élections européennes. Les trois plateformes ont rendu compte chaque mois des mesures qu'elles avaient prises concernant le contrôle des placements de publicité, la transparence de la publicité à caractère politique et de la publicité engagée, les faux comptes et l'utilisation malveillante de robots. La Commission s'est également appuyée sur le code de bonnes pratiques pour réclamer aux signataires cinq ensembles de rapports sur les mesures

qu'ils avaient prises pour lutter contre la désinformation dans le contexte de la pandémie de COVID-19.

Ces rapports et leur évaluation par la Commission sont disponibles sur le site internet de cette dernière.

Annexe VI — Historique des principales mesures prises par l'UE en réponse à la pandémie de COVID-19 apparue en 2020 et à l'«infodémie» qu'elle a suscitée



Source: Cour des comptes européenne.

Sigles, acronymes et formes abrégées

EDMO – Observatoire européen des médias numériques (*European Digital Media Observatory*)

ERGA – Groupe des régulateurs européens pour les services de médias audiovisuels (*European Regulators Group for Audio-visual Media Services*)

EUvsDisinfo – Projet phare de la *task force* East StratCom du Service européen pour l'action extérieure. Il a été créé en 2015 pour mieux anticiper les campagnes de désinformation menées par la Fédération de Russie à l'encontre de l'UE, de ses États membres et des pays du voisinage commun.

GEHN – Groupe indépendant d'experts de haut niveau sur les fausses informations et la désinformation en ligne

Plan d'action de l'UE – Plan d'action de l'UE contre la désinformation

RID – Réseau interne contre la désinformation

SAR – Système d'alerte rapide

SEAE – Service européen pour l'action extérieure

SOMA – Observatoire social pour l'analyse de la désinformation et des médias sociaux

StratCom – Communications stratégiques

Glossaire

Algorithme – Processus ou ensemble de règles appliqués par un ordinateur pour les calculs ou les autres opérations de résolution de problèmes.

Communication stratégique – Communication coordonnée et cohérente de la part d'une organisation poursuivant des buts bien précis.

Désinformation – Communication d'informations fausses ou trompeuses dans le but de déformer la réalité.

Éducation aux médias – Capacité d'accéder aux médias et aux communications, de les comprendre et d'interagir avec eux.

Infodémie – Surabondance d'informations (exactes ou non) pouvant servir à occulter ou à déformer des faits.

Mésinformation – Communication d'informations fausses ou trompeuses, que ce soit de bonne foi ou dans le but de déformer la réalité.

Robot – Application logicielle automatisée qui est programmée pour effectuer certaines tâches.

Troll internet – Personne qui profère des insultes, souvent mêlées de propos orduriers ou offensants, sur les réseaux sociaux.

Wiki – Site internet collaboratif sur lequel tout utilisateur peut ajouter du contenu ou modifier le contenu existant.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE: «LA DÉSINFORMATION TOUCHANT L'UE: UN PHÉNOMÈNE SOUS SURVEILLANCE, MAIS PAS SOUS CONTRÔLE»

SYNTHÈSE

I. L'Union européenne (UE) a reconnu que la désinformation et l'ingérence étrangère constituaient des défis d'envergure pour la démocratie et la société, tant au niveau de l'UE qu'au niveau mondial. Depuis 2015, elle a redoublé d'efforts pour lutter contre ces phénomènes. À cet effet, différents documents d'orientation ont été publiés, dont le plan d'action contre la désinformation de 2018 (plan d'action 2018). L'UE continue d'évaluer les menaces toujours nouvelles dans ce domaine et a pour objectif d'aider les pays partenaires dans le monde entier à y faire face.

L'UE entend adapter son approche à ces évolutions afin de mettre en place un cadre cohérent, global et efficace pour lutter contre la désinformation et l'ingérence étrangère, dans le plein respect des droits et libertés fondamentaux.

III. Le plan d'action 2018 reste, avec d'autres documents d'orientation, l'un des principaux piliers de la politique de l'UE en matière de lutte contre la désinformation. Lorsqu'il a été adopté, le plan d'action était unique en son genre et c'est toujours le cas aujourd'hui. Il examine la désinformation sous différents angles et définit les principaux domaines d'action. Il permet d'apporter une réponse à court terme immédiate aux campagnes de désinformation et d'investir à long terme dans le renforcement de la résilience de la société.

Il s'agit d'un document complet, consacré exclusivement à la désinformation et qui souligne ainsi l'importance que l'UE attache à ce défi. Il souligne également l'objectif visé par l'UE de travailler avec toutes les parties prenantes, notamment la société civile et le secteur privé, afin d'élaborer une approche qui englobe l'ensemble de la société. La valeur de la coopération internationale est mise en avant comme constituant le fondement d'une coopération accrue avec des partenaires clés comme l'OTAN et le G7.

IV. Se fondant sur le plan d'action 2018 et les mesures prises pour le mettre en œuvre, la Commission et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ont publié des documents d'orientation tels que la communication conjointe de 2020 sur la désinformation concernant la COVID-19 [JOIN(2020) 8 final] et le plan d'action pour la démocratie européenne (EDAP). Ces documents s'appuient sur les réalisations découlant du plan d'action 2018 et réitèrent nombre de des points qui y sont énumérés. Par conséquent, bien qu'ils ne constituent pas de versions officielles actualisées du plan d'action 2018, ces documents sont considérés comme faisant suite au plan d'action 2018. L'EDAP établit des mesures visant à promouvoir des élections libres et équitables, à renforcer la liberté des médias et à lutter contre la désinformation. Ce faisant, il tient compte du plan d'action 2018 ainsi que de la communication conjointe de 2020 sur la désinformation concernant la COVID-19. L'EDAP réitère nombre des appels faits dans le plan d'action 2018, notamment concernant la coopération avec les partenaires internationaux et la nécessité de renforcer davantage les capacités d'analyse aux niveaux européen et national. Il tient également compte des progrès réalisés à ce jour sur la base du plan d'action 2018 et doit donc être considéré comme une extension du cadre politique prévu dans le plan d'action 2018. L'EDAP et la communication conjointe de 2020 sur la désinformation concernant la COVID-19 ont été adoptés après la conclusion de l'audit et n'entrent donc pas dans son champ d'application.

V. Le SEAE considère que l'absence d'un mandat global unique du Conseil n'a pas entravé le développement ou le fonctionnement de la division des communications stratégiques et de ses *task forces*, notamment leur adaptation aux menaces nouvelles et émergentes. Tout nouveau mandat

consolidé devrait refléter le même niveau de soutien politique que celui reflété initialement dans le mandat du Conseil européen de 2015.

VI. Le SEAE souligne le caractère unique du projet EUvsDisinfo, qui a été mis en place en application directe du mandat conféré par le Conseil européen en 2015. Le projet EUvsDisinfo est très utile au SEAE et aux institutions de l'UE dans leur ensemble pour sensibiliser à la menace toujours changeante des campagnes de désinformation. Le défi de la désinformation et les menaces connexes évoluant, la nécessité de réexaminer régulièrement l'approche adoptée apparaît comme évidente.

Le SEAE considère que l'établissement du système d'alerte rapide (SAR) était un élément important dans l'élaboration de sa stratégie de lutte contre la désinformation. En effet, le SAR est le seul forum dans la structure institutionnelle de l'UE où les experts en matière de désinformation des institutions de l'UE et des États membres travaillent ensemble pour traiter les questions liées à la désinformation. Le SEAE se félicite de la participation active d'un grand nombre d'États membres et invite les autres à intensifier leur activité.

VII. L'évaluation du code de bonnes pratiques contre la désinformation, publié en septembre 2020 (ci-après le «code de bonnes pratiques») a reconnu que des améliorations étaient nécessaires dans plusieurs domaines. Les conclusions de l'évaluation ont soutenu deux initiatives stratégiques de la Commission adoptées à la fin de l'année 2020 – l'EDAP et la législation sur les services numériques (LSN) – qui visent notamment à renforcer la lutte contre la désinformation en établissant un cadre coréglementaire de transparence et de reddition de comptes, afin de remédier aux manquements observés.

VIII. La première phase de soutien et d'observation des projets d'éducation aux médias de proximité par l'intermédiaire du projet pilote «Éducation aux médias pour tous» et de l'action préparatoire a révélé un paysage fragmenté, reflétant toutefois les besoins des États membres. Depuis lors, la Commission a poursuivi la mise en place de son programme de travail sur l'éducation aux médias dans le cadre du programme «Europe créative», afin d'intensifier les actions pertinentes dans ce domaine et de partager les résultats dans tous les États membres et au-delà des frontières culturelles et linguistiques. Les initiatives ciblées à plus petite échelle et une approche paneuropéenne plus harmonisée sont nécessaires et peuvent se compléter. La Commission ne considère toutefois pas qu'un certain degré de fragmentation, qui reflète l'hétérogénéité des approches suivies par les États membres, présente un risque en soi, mais elle reconnaît la nécessité d'une coordination de ces approches, et elle s'y emploie.

L'Observatoire européen des médias numériques (EDMO) n'a été lancé qu'en juin 2020, mais a connu un essor rapide jusqu'à sa phase avancée actuelle.

IX. Premier point – La Commission et le SEAE acceptent la recommandation nº 1, points a) et d), et acceptent partiellement la recommandation nº 1, points b) et c).

Deuxième point – Le SEAE accepte la recommandation nº 2, points a), b), c) et d).

Troisième point – Le SEAE accepte la recommandation nº 3, points a), b) et c).

Quatrième point – La Commission accepte la recommandation nº 4, points a) et b), et accepte partiellement la recommandation nº 4, point c).

Cinquième point – La Commission accepte la recommandation nº 5, points a), b) et c).

Sixième point – La Commission accepte la recommandation nº 6, points a), b) et c).

INTRODUCTION

01. La Commission et le SEAE soulignent que le défi posé par la désinformation et les manipulations de l'information continue de changer et d'évoluer rapidement. Les définitions et les caractérisations

précises font donc l'objet d'un examen, également dans des documents d'orientation récents tels que la communication conjointe de 2020 sur la désinformation concernant la COVID-19 et l'EDAP.

OBSERVATIONS

22. La Commission a également adopté un train de mesures visant à soutenir des élections libres et équitables en vue des élections de 2019, assorties de recommandations adressées aux États membres et aux partis politiques nationaux et européens, qui comprennent des mesures visant à lutter contre la désinformation[1]. Dans le cadre de la mise en œuvre de ces recommandations, la Commission a organisé trois réunions d'un réseau de coopération électorale européenne spécialement créé pour permettre aux autorités compétentes des États membres d'échanger des bonnes pratiques et des informations.

25. Bien qu'aucun cadre formel n'ait été mis en place, la Commission a tenu des réunions de coordination régulières au niveau des services et au niveau politique afin de veiller au partage des informations relatives à la mise en œuvre du plan d'action 2018.

28. Le réseau de lutte contre la désinformation a contribué à renforcer la capacité des services à répondre à la désinformation, en fournissant les outils, les compétences et le soutien à toutes les directions générales et les représentations de l'UE qui en font partie. Le réseau a permis de rassembler des actions auparavant disparates, a encouragé la collaboration et a fourni un répertoire des mythes communs et des faits nécessaires pour les réfuter. Il a favorisé une culture de vérification des faits et de réponse aux mythes et à la désinformation et, ce faisant, a fourni une approche plus unifiée des efforts consentis par l'UE afin de lutter contre la désinformation. Enfin, les nombreuses activités de sensibilisation ont permis de mieux faire connaître la politique de l'UE en matière de lutte contre la désinformation.

29. La direction générale de la communication (DG COMM) souligne que son plan de gestion pour l'année 2020 comprend trois indicateurs mesurables liés à la désinformation: portée des activités de sensibilisation à la lutte contre la désinformation et nombre de visites de pages web relatives à la lutte contre la désinformation (outre le nombre de réunions du réseau interne de lutte contre la désinformation).

30. Une modernisation globale des sites internet concernés est en cours en vue de lancer les nouvelles versions d'ici à la fin de 2021, et notamment de mesurer leur performance.

31. Les efforts de communication externe de la DG COMM se sont concentrés sur la mésinformation et la désinformation liées à la COVID-19 et aux vaccins, grâce à des sites internet consacrés au sujet. Il a été décidé que la plateforme centrale en ligne de lutte contre la désinformation qui était prévue serait transformée en un outil interne qui moderniserait le wiki existant.

40. Le plan d'action 2018 n'est pas un programme de financement. Par conséquent, les fonds alloués à sa mise en œuvre dépendent des décisions prises dans un autre cadre (par exemple, le programme de travail de programmes de financement tels qu'Horizon 2020). Le budget total ne peut pas être affecté ex ante.

41. Le plan d'action 2018 reste l'un des principaux documents d'orientation guidant la réponse de l'UE à la désinformation et il n'a pas perdu de sa pertinence depuis son adoption. La menace a toutefois évolué, tout comme l'approche de l'UE en matière de lutte contre la désinformation, ce qui ne signifie pas pour autant que les quatre piliers définis dans le plan d'action 2018 ont perdu de leur pertinence. Au contraire, en s'appuyant sur le plan d'action 2018 et les mesures adoptées pour le mettre en œuvre, l'UE a publié des documents d'orientation comme la communication conjointe de

[1] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/soteu2018-cybersecurity-elections-recommendation-5949_en.pdf; Reported in https://ec.europa.eu/info/files/com_2020_252_en.pdf_en

2020 sur la désinformation concernant la COVID-19 et l'EDAP. Ces documents s'appuient sur les réalisations découlant du plan d'action 2018 et réitèrent nombre de ses points. Par conséquent, bien qu'il ne s'agisse pas d'une mise à jour officielle du plan d'action 2018, ces documents sont considérés comme des suites au plan d'action 2018. Il s'agit en particulier de sa raison d'être, qui est de renforcer la résilience de la société à long terme et de protéger les démocraties en comprenant mieux et en définissant la menace, et en prenant des mesures visant à renforcer les capacités de surveillance, d'analyse et d'exposition de la désinformation.

42. La Commission observe que l'EDAP, la LSN et le plan d'action pour les médias et l'audiovisuel proposent effectivement de reprendre plusieurs actions et font suite à divers points du plan d'action 2018. Ces initiatives sont complémentaires et seront correctement coordonnées afin de réduire le risque que certains manquements du plan d'action 2018 constatés dans cet audit ne soient pas efficacement corrigés.

48. Le SEAE considère que la division des communications stratégiques et ses *task forces* suivent une approche fondée sur le risque dans leurs activités de surveillance et concentrent leurs efforts sur les acteurs et les problèmes les plus fréquents. Le SEAE tient également compte de l'évolution rapide des menaces et s'efforce régulièrement de revoir et d'adapter ses processus et le travail de toute l'équipe en conséquence. Il souligne également que les acteurs de la menace peuvent être des acteurs étatiques ou non étatiques. Le SEAE s'efforce en permanence d'adapter son équipe et ses priorités à l'évolution des menaces.

49. Bien qu'il considère que les mandats actuels conférés par le Conseil européen et d'autres formations du Conseil ont constitué jusqu'à présent une base efficace pour les opérations en cours de la division StratCom et de ses *task forces*, le SEAE estime aussi qu'un mandat consolidé actualisé tenant compte de l'évolution des menaces pourrait être utile. Tout nouveau mandat consolidé de ce type devrait être donné au niveau du Conseil européen, comme le mandat de 2015.

51. Le SEAE souligne que, dans le cadre du budget de 2021, des fonds ont été alloués de manière précise à la division des communications stratégiques du SEAE, répartis sur différentes lignes budgétaires, et que son budget de fonctionnement a été pratiquement doublé.

54. Le SEAE souligne qu'au cours de la dernière allocation 2019, 2020 et 2021, la division des communications stratégiques a reçu un total de 52 nouveaux postes, dont 27 agents locaux dans les délégations, ce qui permettra au SEAE d'atteindre l'objectif du plan d'action.

55. Réponse commune du SEAE aux points 55 et 56.

Le SEAE tient à souligner l'importance cruciale du recrutement d'experts et de spécialistes pour mener à bien ses travaux liés à la désinformation. En dépit de leur mandat globalement limité, les agents contractuels et les experts nationaux détachés jouent un rôle important dans les activités menées actuellement, notamment dans le domaine de l'analyse des données ainsi que des connaissances régionales ou linguistiques.

58. Les activités de l'équipe chargée des données sont toujours en phase de développement. Elles sont destinées à servir l'ensemble de la division et tous les volets de travail, ainsi qu'à s'adapter à tout changement dans la désinformation. L'approche de l'équipe chargée des données est globale et vise à soutenir l'ensemble de la division, mais aussi à contribuer à la coopération avec des partenaires internationaux tels que le G7 et l'OTAN. Les tâches de l'équipe chargée des données comptent en outre le développement constant du cadre méthodologique et conceptuel du travail de la division sur les données.

60. Le SEAE s'efforce d'améliorer encore l'évaluation de tous les aspects de son fonctionnement. Cependant, en ce qui concerne l'incidence des activités de lutte contre la désinformation, il n'existe pas de méthodologie établie pour mesurer l'incidence de la désinformation et des actions prises pour y

remédier. Cela reflète les défis auxquels est confronté l'ensemble de la communauté qui s'efforce de lutter contre la désinformation et l'ingérence étrangère.

64. Le SEAE considère l'EUvsDisinfo comme un nom bien établi, qui est clairement associé au rôle et aux activités du SEAE. L'accent mis sur la désinformation provenant de Russie découle du mandat très spécifique du Conseil européen de 2015. Le SEAE adapte et élargit en permanence la portée et l'approche de ces outils.

67. Le SEAE considère que la création du SAR a été une évolution positive majeure de la capacité de l'UE à faire face à la désinformation et aux manipulations de l'information.

69. Le SEAE considère que le SAR a fortement contribué à une meilleure coordination entre États membres et institutions européennes en facilitant l'échange d'informations, en sensibilisant davantage à la situation et en permettant une coopération pratique sur les activités de communication.

70. Le SEAE considère que le SAR a été conçu comme une structure de facilitation pour les États membres de l'UE et les institutions européennes. Il s'est avéré très utile dans ce cadre. Les principes de fonctionnement et les flux de travail ont été convenus conjointement et les réunions régulièrement tenues avec les points de contact ainsi que les échanges bilatéraux entre les membres du SAR et du SEAE garantissent une compréhension commune de la raison d'être du SAR. Les membres sont également régulièrement consultés sur la façon dont le SAR peut être développé et amélioré.

74. Réponse commune du SEAE aux points 74 et 75.

Le SEAE convient que le niveau d'activité sur la plateforme du SAR pourrait être accru, notamment par les États membres qui ont été moins actifs dans le passé, et qu'il existe un grand potentiel inexploité. Les fluctuations de l'activité peuvent s'expliquer par l'importance d'événements spécifiques, tels que les élections.

76. Le SEAE souligne qu'il n'y avait aucune intention de formaliser la coopération entre le SAR et les plateformes de réseaux sociaux. Nonobstant les dispositions du code de bonnes pratiques, la coopération informelle entre le SAR et les plateformes a été poursuivie comme il se doit.

84. À la suite de l'évaluation du code de bonnes pratiques, l'EDAP a mis en place un processus de révision et de renforcement du code. La Commission publiera des orientations et convoquera les signataires pour le renforcer conformément à ces orientations. La mise en place d'un cadre solide et permanent pour le suivi du code est également spécifiquement annoncée dans l'EDAP. En outre, la LSN propose un cadre horizontal pour la surveillance réglementaire, la reddition de comptes et la transparence des plateformes en ligne. Une fois adoptée, la LSN mettra en place un garde-fou en matière de corégulation pour les mesures devant être englobées dans un code de bonnes pratiques contre la désinformation révisé et renforcé. Ainsi, un meilleur suivi et une meilleure reddition de comptes seront possibles si et quand la proposition de LSN sera adoptée.

86. En ce qui concerne l'absence d'indicateurs clés de performance (ICP) globaux pour tous les signataires, la Commission relève la difficulté de définir des ICP capables de suivre les actions de tous les signataires du code de bonnes pratiques, étant donné la nature et les activités très différentes des signataires et les différents niveaux d'engagements, par exemple, les services fournis par les plateformes de médias sociaux varient considérablement des services fournis par les moteurs de recherche.

88. La communication conjointe de 2020 sur la désinformation concernant la COVID-19 énumère les caractéristiques que les plateformes doivent déclarer dans leurs rapports mensuels. La Commission a demandé aux plateformes de prendre des mesures pour harmoniser les rapports et a proposé aux signataires de la plateforme une liste détaillée de points de données relatifs à ces caractéristiques.

94. L'édition 2019 de la Semaine européenne de l'éducation aux médias a été une initiative complète et coordonnée, comprenant des événements aux niveaux européen et national, la présentation de

projets, des échanges sur la réglementation et les politiques tournées vers l'avenir. L'initiative a été très appréciée par la communauté de l'éducation aux médias.

96. Outre le programme «Europe créative», dont le financement d'environ 14 millions d'EUR sera multiplié par rapport au financement des projets pilotes et des actions préparatoires, d'autres programmes, tels qu'Erasmus+ et le Corps européen de solidarité, soutiennent activement les initiatives d'éducation aux médias. Le soutien se poursuivra au cours de la période 2021-2027.

99. La Commission souligne que même s'ils ne produisent pas de «résultats tangibles», les projets peuvent néanmoins être très fructueux. Les projets ont pour but d'explorer de nouveaux domaines, de lancer de nouvelles voies de recherche, de concevoir des projets pilotes autour de nouvelles idées et de les tester ensuite, d'établir de nouvelles communautés et ont, par leur nature et par la manière dont ils sont conçus, un caractère expérimental.

100. Les projets relevant d'Horizon 2020 sont sélectionnés au terme d'une évaluation externe objective qui répond à des critères définis, et ils font l'objet d'un suivi régulier effectué par des examinateurs objectifs. L'évaluation et le suivi sont effectués par des experts sélectionnés pour leurs hautes compétences et sur l'avis desquels la Commission se fonde pour déterminer le meilleur rapport qualité/prix. La Commission note que, compte tenu de la portée, le financement limité disponible joue un rôle clé.

Encadré 5 – Exemples de projets financés par l'UE dont la portée ou l'échelle des actions est limitée

En plus de relever les défis d'éducation aux médias liés à la désinformation, le projet «Éducation aux médias pour tous» a pour objectif clé de toucher les secteurs difficiles à atteindre des sociétés européennes, en mettant l'accent sur les personnes socialement défavorisées, les minorités et les personnes en marge de la société, pour lesquelles les compétences en matière d'éducation aux médias sont particulièrement importantes. Les projets financés dans le cadre du projet «Éducation aux médias pour tous» fournissent des indications précieuses sur la manière de s'engager de manière productive auprès des groupes mentionnés ci-dessus.

Le projet 14 avait une durée de vie limitée, c'est pourquoi le site internet a été supprimé depuis. Le projet 16 a utilisé des techniques établies d'éducation aux médias, telles que le développement de jeux vidéo, de podcasts et de clips vidéo, avec un thème général d'autonomisation par le développement de compétences d'évaluation critique et la création de contenu médiatique. Le projet a également porté sur des activités d'éducation aux médias conçues spécifiquement pour les enfants issus de l'immigration.

101. La Commission observe que l'éducation aux médias est un domaine dont il est difficile de mesurer l'incidence. En collaboration avec le groupe des régulateurs européens pour les services de médias audiovisuels (ERGA) et le groupe d'experts sur l'éducation aux médias, une task force a été lancée le 26 mars 2021 afin d'examiner les possibilités d'ICP pertinents et devrait présenter ses premiers résultats d'ici à la fin de 2021.

À noter qu'une évaluation complète de la mise en œuvre du projet «Éducation aux médias pour tous» (2016-2020), n'est pas possible avant que tous les projets ne soient terminés au printemps 2022. La réussite et l'incidence des projets sont toutefois évaluées systématiquement lors des réunions de clôture des projets individuels ainsi que lors des réunions annuelles de coordination de tous les projets en cours et lors de présentations faites aux États membres au cours des réunions du groupe d'experts sur l'éducation aux médias. Cela fait partie du processus de vérification de l'incidence des projets.

103. La Commission reconnaît que le projet d'observatoire social pour l'analyse de la désinformation et des médias sociaux (SOMA) n'a pas attiré de nombreux vérificateurs de faits du réseau international de vérification des faits. Toutefois, la Commission tient à souligner que le nombre de

membres divulgués s'élève désormais à 55 et que, jusqu'à présent, 25 enquêtes sur des campagnes de désinformation en Europe ont été produites par des membres du réseau SOMA.

105. La Commission reconnaît un chevauchement partiel du projet SOMA et de l'EDMO. Ce chevauchement entre les deux projets et le fait que les deux projets reposent sur la même solution technologique garantissent une migration sans heurts de la communauté de vérification des faits de SOMA vers l'EDMO. De plus, avant d'être clôturé, le projet SOMA transmettra les leçons apprises à l'EDMO. La Commission observe que, bien qu'elle utilise la même technologie, la plateforme technologique fournie par l'EDMO offrira des fonctionnalités étendues à un réseau beaucoup plus large d'organisations de vérification des faits et de recherche, par rapport à SOMA. La Commission suivra attentivement les projets afin d'éviter un double financement.

107. La Commission observe que la communauté de l'éducation aux médias sera davantage impliquée dans l'EDMO via les portails nationaux, opérationnels à partir de l'été 2021, qui devront accomplir des tâches spécifiques d'éducation aux médias.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

109. L'EDAP comprend une section consacrée à la lutte contre la désinformation et l'ingérence étrangère. La Commission et le SEAE considèrent qu'il s'agit là de l'évolution du cadre politique qui a été proposée dans le plan d'action 2018. L'EDAP réitère nombre des appels lancés dans le plan d'action 2018, notamment une forte coopération internationale, et fait notamment référence au SAR, introduit pour la première fois dans le plan d'action 2018. Il demande également que les plateformes en ligne soient soumises à davantage d'obligations et de reddition de comptes, et il définit les prochaines étapes, notamment le cadre de corégulation mis en place par la LSN, qui constitue la suite du pilier 3 du plan d'action 2018. Il reconnaît les progrès réalisés dans le suivi et l'analyse de la désinformation et demande qu'un cadre et une méthodologie plus détaillés soient mis en place pour tirer parti des réalisations à la suite du plan d'action de 2018. De l'avis de la Commission et du SEAE, le texte de l'EDAP intègre dès lors pleinement le plan d'action 2018 et doit être considéré comme sa suite naturelle.

110. La coordination entre tous les services pour la mise en œuvre du plan d'action 2018 a été assurée par le secrétariat de la *task force* sur l'union de la sécurité et des rapports réguliers sur les progrès réalisés ont été inclus dans les rapports d'avancement de l'union de la sécurité. Dans le contexte de la pandémie, la coordination des politiques dans le domaine de la désinformation a été assurée par le secrétariat général au sein d'un groupe interservices y afférent, qui a également contribué à la préparation de la communication conjointe de 2020 sur la désinformation concernant la COVID-19 et à son suivi. Dans le cadre de l'EDAP, un nouveau groupe interservices a été créé sous la direction du secrétariat général afin de coordonner les travaux des services, notamment en matière de désinformation. En outre, l'EDAP prévoit l'établissement d'un protocole clair pour rassembler rapidement les connaissances et les ressources en réponse à des situations spécifiques.

Recommandation n° 1 – Améliorer la coordination des actions de l'UE contre la désinformation et l'obligation de rendre compte les concernant

La Commission et le SEAE acceptent la recommandation n° 1, point a).

Comme annoncé également dans l'EDAP, les institutions de l'UE veilleront à ce que leur coordination interne en matière de désinformation soit renforcée par un protocole clair permettant de rassembler rapidement les connaissances et les ressources en réponse à des situations spécifiques.

La Commission et le SEAE acceptent en partie la recommandation n° 1, point b).

Faisant suite à l'adoption de l'EDAP, la Commission et le SEAE surveillent la mise en œuvre des actions de lutte contre la désinformation dans le cadre de ce plan d'action. Comme il a été souligné, l'EDAP s'appuie sur le plan d'action 2018 et en approfondit de nombreux aspects. En outre, la Commission et le SEAE tiennent à souligner que, compte tenu de la nature politique de certaines

actions, il est difficile de fixer un ensemble unique d'indicateurs de performance. Les propositions législatives pertinentes fourniront des cadres d'évaluation distincts.

La Commission et le SEAE acceptent en partie la recommandation nº 1, point c).

La Commission et le SEAE réexamineront la mise en œuvre de l'EDAP en 2023, un an avant les élections du Parlement européen, notamment les modalités d'établissement de rapports à suivre.

La Commission et le SEAE acceptent la recommandation nº 1, point d).

Recommandation nº 2 – Renforcer les modalités opérationnelles de la division StratCom et de ses *task forces*

Le SEAE accepte la recommandation nº 2, point a), et continuera de maintenir les différentes formations du Conseil régulièrement informées, en tenant compte de leurs points de vue afin de peaufiner les objectifs et approches stratégiques.

Le SEAE accepte la recommandation nº 2, point b), et souligne que les objectifs de recrutement tels que définis dans le plan d'action 2018 devraient être atteints en 2021.

Le SEAE accepte la recommandation nº 2, point c).

Le SEAE accepte la recommandation nº 2, point d).

114. Le SEAE souligne le caractère unique du projet EUvsDisinfo, qui a été mis en place en application directe du mandat donné en 2015 par le Conseil européen. Le projet EUvsDisinfo est d'une grande utilité pour le SEAE et les institutions de l'UE dans leur ensemble, car il permet de sensibiliser à la menace toujours changeante des campagnes de désinformation. Le défi de la désinformation et les menaces connexes évoluant, la nécessité de réexaminer régulièrement l'approche adoptée apparaît comme évidente.

Recommandation nº 3 – Prendre des mesures pour accroître la participation des États membres et des plateformes en ligne au système d'alerte rapide

Le SEAE accepte la recommandation nº 3, point a), et tient à souligner que de nombreux aspects opérationnels relèvent de la compétence des États membres.

Le SEAE accepte la recommandation nº 3, point b), et souligne que les changements déjà mis en œuvre faciliteront davantage les réponses conjointes.

Le SEAE accepte la recommandation nº 3, point c).

117. En ce qui concerne la fourniture de données à la Commission, celle-ci note que le code de bonnes pratiques est un outil d'autorégulation adopté volontairement par ses signataires en vue de lutter contre les activités de désinformation menées au sujet de leurs services. Pour l'instant, il n'existe pas de cadre juridique obligeant les signataires du code à donner à la Commission l'accès aux ensembles de données. Il s'agit là d'un exemple de la limitation des pouvoirs de la Commission dans ce domaine.

Toutefois, comme indiqué, l'EDAP définit les prochaines étapes à suivre pour renforcer le code de bonnes pratiques, au moyen notamment de la publication des orientations en prévision du garde-fou en matière de corégulation, qui sera mis en place avec la LSN. La LSN est une proposition législative qui établira un cadre horizontal pour la surveillance réglementaire, la reddition de comptes et la transparence de l'espace en ligne en réponse aux risques émergents. L'EDAP indique également comment établir un cadre solide et permanent pour le suivi du code de bonnes pratiques.

Un suivi encore meilleur sera possible quand la proposition de LSN sera adoptée. La LSN comprend notamment des dispositions obligeant les très grandes plateformes à mettre en place des cadres de surveillance régulière liés aux risques pertinents et à soumettre leurs évaluations des risques et leurs mesures d'atténuation des risques à des audits indépendants.

Recommandation nº 4 – Améliorer le suivi des plateformes en ligne et renforcer leur obligation de rendre compte

La Commission accepte la recommandation nº 4, point a), et observe qu'elle a déjà commencé à la mettre en œuvre dans le cadre de l'EDAP. La Commission a également abordé le problème de la désinformation dans la proposition de LSN, qui devrait renforcer les obligations de transparence, de reddition de comptes et de suivi.

La Commission publiera prochainement des orientations visant à remédier aux lacunes du code de bonnes pratiques, notamment des indicateurs clés de performance et des critères de référence pour mieux contrôler son efficacité. La Commission souligne également que ses compétences sont actuellement limitées dans ce domaine, ce qui l'empêche de s'attaquer seule à l'ensemble du défi sociétal complexe que représente la désinformation.

La Commission accepte la recommandation nº 4, point b), et la mettra en œuvre dans le cadre de l'EDAP.

Il s'agira notamment de mettre en place un cadre solide pour le suivi récurrent du code de bonnes pratiques. Comme le prévoit également l'EDAP, le code de bonnes pratiques renforcé doit permettre de contrôler l'efficacité des politiques en matière de plateformes sur la base d'un nouveau cadre méthodologique comprenant des principes de définition des indicateurs clés de performance.

La Commission accepte partiellement la recommandation nº 4, point c). Elle évaluera les possibilités d'établir une procédure de validation des informations fournies par les plateformes en ligne dans le plein respect du caractère aujourd'hui purement autorégulateur du code de bonnes pratiques. Dans le même temps, elle observe que la proposition de LSN de la Commission propose un cadre horizontal pour la surveillance réglementaire, la reddition de comptes et la transparence de l'espace en ligne en réponse aux risques émergents, qui comprend des dispositions pour que les très grandes plateformes établissent des cadres de surveillance régulière liés aux risques pertinents et soumettent leurs évaluations des risques et leurs mesures d'atténuation des risques à des audits indépendants.

Recommandation nº 5 – Adopter une stratégie de l'UE en matière d'éducation aux médias qui tienne compte de la lutte contre la désinformation

La Commission accepte la recommandation nº 5, point a), et observe qu'elle a déjà commencé à la mettre en œuvre.

La Commission accepte la recommandation nº 5, point b), et observe qu'elle a déjà commencé à la mettre en œuvre.

La Commission accepte la recommandation nº 5, point c), et observe qu'elle a déjà commencé à la mettre en œuvre.

120. La Commission reconnaît que le SOMA n'a pas attiré de nombreux vérificateurs de faits du réseau international de vérification des faits.

La Commission tient à souligner que le nombre de membres divulgués du SOMA s'élève désormais à 55, dont des membres actifs dans la vérification des faits, et que, jusqu'à présent, 25 enquêtes sur des campagnes de désinformation en Europe ont été produites par des membres du réseau SOMA.

La Commission observe que l'EDMO n'a commencé ses activités que 4 à 5 mois avant que les auditeurs ne contactent la direction de l'EDMO. À cette époque, l'EDMO avait encore une capacité opérationnelle limitée pour atteindre les parties prenantes. La capacité de fonctionnement de l'EDMO augmente considérablement. Plusieurs réunions et enquêtes avec les parties prenantes ont déjà eu lieu et les portails nationaux de l'EDMO, opérationnels à partir de l'été 2021, permettront d'étendre encore sa portée. Les ressources supplémentaires allouées au titre du programme Digital Europe garantiront des ressources suffisantes pour atteindre les objectifs de l'EDMO.

La Commission observe que la communauté de l'éducation aux médias sera davantage impliquée dans l'EDMO via les portails nationaux, opérationnels à partir de l'été 2021, qui devront accomplir des tâches spécifiques d'éducation aux médias.

Recommandation nº 6 – Prendre des mesures pour permettre à l'Observatoire européen des médias numériques d'exécuter son ambitieux programme

La Commission accepte la recommandation nº 6, point a). Le projet SOMA fournira à l'EDMO un paquet de transfert avec les leçons apprises pendant sa période d'activité.

La Commission accepte la recommandation nº 6, point b), et suggérera à l'EDMO, tout en respectant son indépendance, d'augmenter la représentation des experts en éducation aux médias et de la société civile au sein du conseil consultatif de l'EDMO.

La Commission accepte la recommandation nº 6, point c), et observe que l'EDMO a déjà organisé, le 9 octobre 2020, un atelier avec la communauté des vérificateurs de faits et qu'elle poursuivra ses activités de sensibilisation auprès de cette communauté. En outre, la communauté de l'éducation aux médias sera davantage impliquée dans l'EDMO via les portails nationaux – qui seront mis en place au second semestre 2021 – qui accompliront également des tâches spécifiques d'éducation aux médias.

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre III (Action extérieure, sécurité et justice), présidée par M^{me} Bettina Jakobsen, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Baudilio Tomé Muguruza, Membre de la Cour, assisté de: M. Daniel Costa de Magalhaes, chef de cabinet; M. Ignacio Garcia de Parada, attaché de cabinet; M.°Alejandro Ballester-Gallardo, manager principal; M. Emmanuel-Douglas Hellinakis, chef de mission; MM. Piotr Senator et Alexandre Tan, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par M. Michael Pyper.

Baudilio Tomé Muguruza

Daniel Costa de Magalhães

Ignacio García de Parada

Alejandro Ballester Gallardo

Emmanuel-Douglas Hellinakis

Piotr Senator

Alexandre Tan

Calendrier

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête / Début de l'audit	4.2.2020
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	4.3.2021
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	27.4.2021
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	25.5.2021

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2021.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par la décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquérir des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-847-5970-5	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/479573	QJ-AB-21-008-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-5943-9	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/086773	QJ-AB-21-008-FR-Q

La désinformation est un réel sujet d'inquiétude dans toutes les sociétés organisées. Les médias sociaux et les nouvelles technologies amplifient le phénomène et accélèrent la diffusion des informations fausses ou trompeuses auprès des publics, qu'ils soient ciblés ou non. Le plan d'action de l'UE contre la désinformation était bien conçu au moment où il a été établi, bien qu'incomplet. Même si sa mise en œuvre est globalement en bonne voie et qu'il existe des éléments attestant de progrès, il n'a pas produit tous les résultats escomptés. Nous formulons des recommandations visant à améliorer la coordination des actions de l'UE contre la désinformation et l'obligation de rendre compte les concernant. Nous avons centré nos travaux sur les modalités opérationnelles de la division des communications stratégiques du Service européen pour l'action extérieure et de ses task forces. Nous recommandons d'accroître la participation des États membres au système d'alerte rapide, d'améliorer le suivi des plateformes en ligne et de renforcer leur obligation de rendre compte. Nous pointons aussi la nécessité pour l'UE de mettre en place une stratégie en matière d'éducation aux médias qui inclue la lutte contre la désinformation ainsi que l'adoption de mesures pour donner à l'Observatoire européen des médias numériques les moyens de remplir ses ambitieux objectifs.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.

CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors