



Comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété

**12 octobre 2017**

**MSI-MED(2017)06**

**MSI-MED 4<sup>ème</sup> réunion  
20-21 Septembre 2017  
(Strasbourg, Agora, Salle G06)**

## Rapport de réunion

---

1. La réunion a été ouverte par la présidente du MSI-MED, Mme Helena Mandić. Mme Silvia Grundmann, Chef de la Division Médias et Internet, a accueilli les membres et a noté que les trois travaux en cours, et en particulier le projet de recommandation sur le pluralisme des médias et la transparence de la propriété des médias, ont été modifiés de manière importante depuis la dernière réunion du Comité. Mme Grundman a félicité les membres pour le travail accompli jusqu'ici et les a remerciés pour leurs efforts et leur engagement pendant la période de deux ans. Elle a encouragé le Comité à finaliser les textes des trois travaux en cours lors de la réunion finale en soulignant que le CDMSI soutenait l'approche adoptée dans le projet de recommandation sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété et accueillait favorablement toute insertion additionnelle de références aux implications de l'écosystème du multimédia sur la diversité du contenu, ainsi que d'autres questions abordées dans le projet de texte. Mme Grundmann a également partagé des informations quant à l'évolution des travaux du Conseil de l'Europe concernant les activités du Comité et a attiré l'attention des participants à la réunion sur le rapport de l'Observatoire européen de l'audiovisuel portant sur « La couverture médiatique des élections : le cadre légal en Europe ».

2. L'agenda ([Annexe 1](#)) a été adopté sans modifications. La liste des participants figure à [l'Annexe 2](#). La répartition par genre des 23 participants était de 9 femmes (39%) et 14 hommes (61%).

## **Conclusions et décisions**

### ***Procédure pour l'approbation des textes du MSI-MED***

3. Au regard du fait que seuls huit membres du comité sur un total de treize ont participé à la réunion, alors que le quorum était de 9 membres, les membres du MSI-MED ont approuvé les textes par procédure écrite. Il a été décidé lors de la réunion que les modifications convenues seraient insérées dans les textes des travaux après la réunion et que les textes seraient distribués aux membres par courrier électronique. Le 29 septembre 2017, le Secrétariat a envoyé les textes des trois travaux en cours aux membres, aux observateurs et aux participants, en leur demandant de soumettre leurs observations avant le 4 octobre 2017. Les commentaires reçus sur le projet de recommandation sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété ont été intégrés dans le texte suite à l'échange par les membres de leurs points de vue (jusqu'au 6 octobre 2017), et le texte tel qu'approuvé par le MSI-MED a été envoyé aux membres le 9 octobre 2017. Aucun commentaire n'a été reçu sur les textes des deux études de faisabilité ; ils ont donc été considérés comme approuvés et également envoyés aux membres le 9 octobre 2017.

### ***Les textes approuvés par le MSI-MED***

4. En ce qui concerne le projet de recommandation du Comité des Ministres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, le MSI-MED a examiné la version révisée du document ([annexe 3](#)) préparée par le Rapporteur T. McGonagle et le Secrétariat à la lumière des commentaires du CDMSI exprimés lors de sa 12<sup>ème</sup> réunion en juin 2017 et suite aux consultations externes menées du 13 juillet au 25 août 2017. 12 séries de commentaires ont été reçues des États membres, de l'UER et d'universitaires / experts indépendants, qui ont été partagées avec les membres du MSI-MED. Les propositions ont été examinées par le Rapporteur et le Secrétariat et la plupart d'entre elles ont été incorporées dans le projet, tandis que d'autres ont été discutées - et certaines incorporées dans le texte - pendant/ après la réunion.

Les commentaires des experts ont essentiellement porté sur la nécessité de renforcer les définitions et les justifications pour l'adoption de lignes directrices spécifiques, de clarifier certains détails concernant la propriété et la transparence des médias et de prévoir généralement des engagements fermes sur ces questions. Toutefois, certains États ont indiqué dans leurs observations que l'obligation de légiférer dans certains domaines (en particulier dans le domaine de la transparence de la propriété des médias) n'était pas souhaitable et qu'une plus grande marge d'appréciation devait être laissée aux États en ce qui concerne la mise en œuvre pratique des lignes directrices sur la propriété des médias et la transparence de la propriété. Les membres du MSI-MED ont opté pour des engagements fermes visant à ce que les États adoptent une législation pertinente « ou d'autres mesures tout aussi efficaces » pour atteindre les objectifs recommandés dans le texte, considérant que les lignes directrices convenues étaient une expression authentique de leur expertise et de leurs avis professionnels. Cette approche a été soutenue par certains représentants des États (Irlande, Pologne, Moldova et Fédération de Russie).

Les membres ont ensuite examiné le texte paragraphe par paragraphe, et des amendements ont été proposés et adoptés en conséquence. Ils ont convenu que le préambule devrait mentionner différents rôles des intermédiaires d'internet dans l'écosystème du multimédia, notamment leur impact sur la diffusion des contenus médiatiques, les implications de leurs rôles sur la diversité des contenus médiatiques disponibles / consommés, le transfert des revenus (publicitaires) des médias traditionnels aux intermédiaires, et la nécessité d'assurer l'accès aux données personnelles collectées par les intermédiaires ainsi qu'aux données de trafic, au moyen d'autorités ou organes de régulation compétents. En ce qui concerne le chapitre sur le pluralisme des médias, les membres ont approuvé la nécessité d'une approche graduée et différenciée pour reconnaître la diversité des rôles des intermédiaires dans la production et la diffusion du contenu, ainsi que la nécessité de mécanismes appropriés et proportionnés de leur réglementation. En outre, des garanties supplémentaires ont été incluses dans les lignes directrices sur les mesures de soutien en vue de renforcer l'indépendance éditoriale des médias bénéficiant de l'une quelconque de ces mesures. Dans le chapitre sur la transparence de la propriété des médias, les membres ont confirmé l'importance d'assurer l'accès du public aux données sur la propriété des médias, idéalement sous la forme de bases de données en ligne gratuites. De plus, reconnaissant que la collecte d'informations sur la propriété des médias constitue un défi, le Comité a inclus dans le texte une incitation à soutenir les activités de collecte d'informations existantes, notamment la base de données MAVISE lancée par l'Observatoire européen de l'audiovisuel.

Enfin, les membres du MSI-MED ont confirmé au cours de la procédure écrite certaines modifications apportées au texte sur la base des commentaires relatifs à la protection des données personnelles fournis par le Secrétariat du Comité consultatif de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.

Le projet de recommandation tel qu'approuvé par le MSI-MED sera transmis au CDMSI pour approbation, avant d'être soumis au Comité des Ministres pour adoption, vraisemblablement au début de l'année 2018.

5. Le Comité a ensuite examiné le texte du projet d'étude de faisabilité sur l'utilisation de l'internet dans le cadre des campagnes électorales ([Annexe 4](#)) et celui du projet d'étude de faisabilité sur un instrument normatif sur la couverture médiatique des élections avec un accent particulier sur l'égalité des genres ([Annexe 5](#)), avec quelques ajouts mineurs. Compte tenu de l'absence de quorum, ces textes ont également été approuvés par procédure écrite. Les études de faisabilité seront soumises au CDMSI pour adoption lors de sa 13ème réunion en décembre 2017.

## **Divers**

6. La présidente a remercié les membres du MSI-MED et le secrétariat pour leur excellent travail et leur coopération fructueuse au cours des deux dernières années, et a clôturé la réunion finale.

## **ANNEXE 1**

### **ORDRE DU JOUR**

1. Ouverture de la réunion
2. Adoption de l'ordre du jour
3. Information du Secrétariat
4. Finalisation de la 3<sup>ème</sup> version révisée du projet de Recommandation sur le pluralisme des médias et la transparence de la propriété des medias  
***Doc MSI-MED(2016)09rev3***
5. Finalisation de la 2<sup>ème</sup> version révisée du projet de note de synthèse sur l'étude de faisabilité sur l'utilisation de l'internet dans le cadre des campagnes électorales  
***Doc MSI-MED(2016)10rev2***
6. Finalisation de la 2<sup>ème</sup> version révisée du projet de note de synthèse sur l'étude de faisabilité sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans le contexte la couverture médiatique des élections  
***Doc MSI-MED(2016)11rev2***
7. Autres points

## ANNEXE 2

### LISTE DES PARTICIPANTS

#### MEMBRES DU COMITE

*BROGI Elda (Mme), Coordinatrice scientifique - Centre pour le pluralisme et la liberté des médias - Centre d'études avancées Robert Schuman - Institut de l'université européenne (excusée)*

DOCQUIR Pierre François, Juriste principal ARTICLE 19 (Vice-Président et Rapporteur)

DONDE Maria (Mme), Directrice des politiques internationales de l'Ofcom (autorité de réglementation des communications du Royaume-Uni)

*FERCHER Natalie (Mme), Experte en droit des médias et de la communication - Service du droit des médias et coordination de la société de l'information - Chancellerie fédérale - Autriche (Excusée)*

GUTHUS Gudbrand, Directeur du service des licences et de la supervision - Autorité des médias de Norvège

*MAKHARADZE Ivane, Chef du Service de régulation de l'Audiovisuel, Commission Nationale des Communications - Géorgie - (Excusé)*

MANDIĆ Helena (Mme), Directrice de la radiodiffusion - Autorité de régulations des communications - Bosnie-Herzégovine (Présidente)

McGONAGLE. Tarlach - Chercheur principal et conférencier à l'Institut pour le droit de l'information (IVIR) - Université d'Amsterdam (Rapporteur)

REIJNDERS Nol, Conseiller principal - Service des médias, de la littérature et des bibliothèques - Ministère de la culture, de l'éducation et des sciences - Pays-Bas

*SOUSA Helena (Mme), Professeure en communication - Doyenne de l'Ecole des sciences sociales - Université de Minho - Portugal - (Excusée)*

TAMBINI Damian, Professeur agrégé - Directeur du projet Politiques des médias - Directeur du programme MSc Media & Communications - London School of Economics (Rapporteur)

TRAPPEL Josef, Professeur en politiques des médias et économie des médias - Chef de service de la recherche en communication de l'Université de Salzbourg

*ZARIC Maja (Mme), Conseillère pour les médias - Service des médias - Ministère de la culture et de l'information - République de Serbie (Excusée)*

## **ETATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE**

REPUBLIQUE TCHEQUE - M. Jakub SVAB, Direction des medias et de l'audiovisuel, Ministère de la Culture

IRLANDE – M. Éanna O'CONGHAILE, Département des communications, de l'énergie et des ressources naturelles

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA – M. Artur COZMA, Membre du Conseil de Coordination de l'Audiovisuel

POLOGNE - *KRRiT Strategy*, Mme Halina ROSTEK, Directrice adjointe, Mme Maria BORKOWSKA, Spécialiste en Stratégie

FÉDÉRATION DE RUSSIE – M. Alexander BORISOV, Doyen de la Faculté de l'information internationale, Institut public des relations internationales de Moscou

TURQUIE – M. İrfan Dündar ERENTÜRK, Spécialiste des médias, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (RTÜK) Ankara

## **OBSERVATEURS**

COMMISSION EUROPEENNE - Mme VANDERZANDE Suzanne, Responsable adjointe, Unité G.1 Convergence des medias et des contenus

OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'AUDIOVISUEL – Mme Maja CAPPELLO, responsable du département Informations juridiques

EPRA - Plateforme européenne des instances de régulation – Mme Emmanuelle MACHET, Secrétaire de l'EPRA

UER - UNION EUROPEENNE DE RADIO-TELEVISION – M. Michael WAGNER, Chef du droit des médias et de la communication, Service des Affaires Juridiques

## **SOCIETE CIVILE, COMMUNAUTES ACADEMIQUES ET SECTEUR PRIVE**

COMMUNITY MEDIEN INSTITUT FÜR WEITERBILDUNG, FORSCHUNG UND BERATUNG (COMMIT) – M. Helmut PEISSL, Président

## **ETATS NON MEMBRES**

### **MAROC**

M. El Mahdi AROUSSI IDRISSE, Directeur des affaires juridiques, Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (HACA)

Mme Chanaz El AKRICH, Chef de la division de la Coopération, Ministère de la Communication

Mme Meriem KHATOURI, Directrice des études et du développement des médias, Ministère de la Communication

## **SECRETARIAT**

Mme Silvia GRUNDMANN, chef de la division médias et internet, service de la Société de l'information

Mme Urška UMEK, Secrétaire du Comité MSI-MED, division médias et internet, service de la Société de l'information

Mme Christina LAMPROU, Chargée de projet, division médias et internet, service de la Société de l'information

Mme Elisabeth MAETZ, assistante, division médias et internet, service de la Société de l'information

## **INTERPRETES**

Mme Rebecca BOWEN, Mme Katia DI STEFANO, M. Luke TILDEN



## ANNEXE 3

***Comité d'experts sur le pluralisme des médias  
et la transparence de leur propriété***

**(MSI-MED)**

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**MSI-MED (2016)09rev4**

# **Projet de Recommandation CM/REC(2017x)xx du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété**

**Quatrième projet révisé au 9 octobre 2017**

## **Préambule**

1. La liberté et le pluralisme des médias sont des corollaires indispensables du droit à la liberté d'expression tel qu'il est garanti par l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5, ci-après « la Convention »). Ils sont essentiels au fonctionnement d'une société démocratique car ils contribuent à assurer la disponibilité et l'accessibilité d'informations et d'idées diverses qui vont alimenter les échanges des citoyens et leur permettre de forger et d'exprimer leurs opinions personnelles.

2. Les médias jouent un rôle essentiel dans une société démocratique en tant qu'instances publiques de contrôle, en diffusant à grande échelle des informations, des idées, des analyses et des opinions et en offrant un cadre propice au débat public. Dans un écosystème multimédia en évolution, ce rôle continue d'être rempli par les médias traditionnels mais aussi, et de plus en plus, par d'autres médias et par des acteurs non médiatiques qui vont d'entreprises multinationales à des organisations non gouvernementales et à des particuliers. Tous ces acteurs doivent pouvoir rendre des comptes à la population d'une manière qui corresponde aux rôles qu'ils assurent dans la libre circulation des informations et des idées. Des mécanismes d'autorégulation efficaces peuvent renforcer à la fois cette responsabilité devant les citoyens et leur confiance.

3. Les sociétés démocratiques, en raison de leur pluralisme, sont des mosaïques d'identités, d'idées et d'intérêts. Il est impératif que cette diversité soit communiquée par l'intermédiaire d'un large éventail de canaux et de médias indépendants et autonomes afin

de bâtir une société éclairée, de contribuer à la compréhension mutuelle et de promouvoir la cohésion sociale.

4. Les différents types de médias ainsi que la nature et le format multiples des contenus éditoriaux et des programmations contribuent à la diversité du paysage médiatique. Si les contenus axés sur l'information et l'actualité sont les plus à même de favoriser l'existence d'une société éclairée, d'autres types de contenus ont aussi une très grande importance. On peut ainsi citer les contenus culturels et éducatifs ou de divertissement, mais aussi ceux qui s'adressent à des segments bien particuliers de la société, comme les contenus de portée locale.

5. Dans le paysage multimédia actuel, les médias en ligne et autres plateformes internet permettent d'accéder à un éventail de plus en plus large d'informations provenant de sources diverses. Ils transforment ainsi la façon dont les contenus médiatiques sont mis à la disposition du grand public et utilisés, ce qui permet à un nombre croissant de personnes d'interagir, de communiquer et de participer au débat public.

6. Cette évolution technologique, économique et sociale suscite aussi des préoccupations concernant le pluralisme des médias. L'accès à une variété de sources peut contribuer à augmenter la diversité des contenus médiatiques et l'exposition à cette diversité, mais elle ne peut pas la garantir en elle-même. Dans ce contexte, les intermédiaires de l'internet ont de plus en plus de contrôle sur le flux, la disponibilité, la facilité de recherche et l'accessibilité des informations et d'autres contenus en ligne. Cela peut influencer sur la diversité des sources médiatiques auxquelles les citoyens sont exposés et les conduire à choisir ou à recevoir des informations qui confirment leurs positions et opinions, lesquelles se trouvent confortées par leurs échanges avec d'autres personnes qui pensent comme eux (ce phénomène étant parfois désigné sous les termes « bulles de filtres » et « chambres d'écho »). Cette approche sélective dans l'exposition aux contenus médiatiques et dans leur utilisation peut entraîner une fragmentation et une polarisation de la société. Bien que la limitation des ressources d'informations et les restrictions auto-imposées sur le choix des contenus ne soient pas des phénomènes nouveaux, l'influence des intermédiaires de l'internet sur le processus de diffusion peut amplifier les risques inhérents à cette situation, ce qui est particulièrement préoccupant si les utilisateurs ne sont pas conscients de ces mécanismes ou ne les comprennent pas.

7. Les activités des intermédiaires diffèrent de celles des médias traditionnels en ce qui concerne la diffusion d'informations. Cependant, le large éventail d'informations qu'ils distribuent, l'ampleur de leur audience et leur potentiel en matière de publicité fortement ciblée ont contribué à un transfert des recettes de la publicité et du marketing vers internet. Ces tendances menacent les modèles économiques traditionnels des médias et concourent au renforcement du phénomène de fusion et de convergence des médias. Un ou plusieurs groupes de médias ou leurs propriétaires peuvent alors acquérir un pouvoir d'influence considérable leur permettant, individuellement ou collectivement, de fixer les priorités du débat public et d'influer de manière significative sur la formation de l'opinion publique en reproduisant un même contenu sur toutes les plates-formes sur lesquelles ils sont présents. Ces tendances entraînent aussi une réduction des coûts, des pertes d'emplois dans le milieu du journalisme traditionnel et les secteurs des médias établis, ainsi que le risque d'une

dépendance financière des journalistes et des médias, qui pourraient se traduire au bout du compte par une réduction de la diversité de l'information et des contenus et un appauvrissement du débat public.

8. Il convient de réévaluer les conceptions existantes du pluralisme des médias pour relever les défis en la matière qui découlent de la façon dont les utilisateurs, les entreprises et d'autres acteurs ont adapté leur comportement aux évolutions susmentionnées. À cet égard, il est nécessaire de recueillir davantage de données comparatives sur l'utilisation des médias en ligne par les particuliers afin de dresser un tableau complet de l'impact des intermédiaires de l'internet sur le pluralisme des médias. Par ailleurs, il est impératif que ces changements se traduisent de manière satisfaisante dans la réglementation des médias pour préserver ou rétablir l'intégrité du processus démocratique et prévenir la partialité, la désinformation ou la suppression d'informations dans les contenus médiatiques. De nouvelles réponses politiques et solutions stratégiques doivent être adoptées pour assurer la pérennité d'un journalisme indépendant de qualité et renforcer l'accès des citoyens à des contenus divers dans tous les types et formats de médias. L'objectif final et primordial des politiques nationales en faveur du pluralisme des médias doit être la protection et la promotion du droit à la liberté d'expression.

9. Les médias de service public et les médias associatifs à but non lucratif indépendants et viables peuvent faire contrepoids à la concentration accrue des médias. En raison de leur mission et de leur organisation, les médias de service public sont particulièrement bien placés pour répondre aux besoins et aux intérêts de tous les segments de la société en matière d'information, comme les médias associatifs le font pour leurs membres et usagers. Il est capital que la mission des médias de service public comprenne la responsabilité de refléter le pluralisme politique et de favoriser la sensibilisation à des opinions diverses, notamment en donnant à différents groupes de la société – notamment aux minorités culturelles, linguistiques, ethniques, religieuses ou autres – la possibilité de recevoir ou de communiquer des informations, de s'exprimer et d'échanger des idées.

10. Étant donné la diversité croissante des médias et des contenus, il est très important que les individus possèdent les capacités et les compétences cognitives, techniques et sociales qui leur permettent d'analyser avec un esprit critique les contenus médiatiques, d'appréhender les implications éthiques des médias et des nouvelles technologies et de communiquer efficacement, notamment en créant des contenus. L'éducation aux médias contribue au pluralisme et à la diversité des médias en donnant aux individus la possibilité effective d'accéder à divers types de contenus et de les évaluer, voire d'en créer tout en comblant le fossé numérique, en facilitant une prise de décision éclairée, s'agissant notamment des questions publiques et politiques et des contenus commerciaux, et en permettant d'identifier et de contrer les contenus illégaux, préjudiciables, erronés ou trompeurs qui circulent en ligne.

11. L'adoption et la mise en œuvre effective d'une réglementation sur la propriété des médias peuvent jouer un rôle important pour le pluralisme des médias. Une telle réglementation peut renforcer la transparence de la propriété des médias. Elle devrait notamment traiter les problèmes de la propriété croisée, directe ou indirecte, ainsi que du contrôle effectif des médias et de l'influence sur ces derniers. Elle devrait aussi contribuer à

assurer une séparation effective et visible entre l'exercice d'une autorité ou d'une influence politique et le contrôle de médias ou la prise de décisions concernant leur contenu, et donc à garantir que les médias continuent à servir l'intérêt général. La transparence en matière de propriété, d'organisation et de financement des médias contribue à renforcer leur responsabilité.

12. La transparence et l'éducation aux médias sont aussi des outils indispensables pour que chacun puisse décider en toute connaissance de cause, quels médias utiliser et comment les utiliser, et pour rechercher, consulter et communiquer des informations et des idées de toutes sortes. Ces outils sont par conséquent des vecteurs concrets et efficaces pour garantir le pluralisme.

13. Dans ce contexte, la présente recommandation réaffirme l'importance des normes existantes du Conseil de l'Europe concernant différents aspects du pluralisme des médias et de la transparence de leur propriété, ainsi que la nécessité de les mettre pleinement en œuvre dans les sociétés démocratiques. Elle s'inscrit dans le prolongement de ces normes qu'elle adapte, complète et renforce au besoin, afin qu'elles restent pertinentes dans l'écosystème multimédia actuel.

En vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1), le Comité des Ministres recommande aux gouvernements des États membres :

i. de mettre pleinement en œuvre les lignes directrices énoncées dans la présente recommandation ;

ii. de rester vigilants face aux menaces qui pèsent sur la liberté et le pluralisme des médias et notamment au manque de transparence de leur propriété, ainsi que d'évaluer ces menaces et de lutter contre elles en assurant un suivi régulier de la situation en matière de pluralisme sur leur marché des médias et en adoptant en réponse des réglementations appropriées, y compris en veillant systématiquement à mettre l'accent sur ces questions dans le cadre du processus continu d'examen de leurs législations et pratiques nationales ;

iii. de mettre en œuvre les lignes directrices, de tenir compte des recommandations et des déclarations du Comité des Ministres relatives à différents aspects du pluralisme des médias et de la transparence de leur propriété, notamment de la Recommandation n° R(94)13 sur des mesures visant à promouvoir la transparence des médias, de la Recommandation n° R(99)1 sur des mesures visant à promouvoir le pluralisme des médias, de la Recommandation CM/Rec(2007)2 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias et de la Déclaration sur la protection du rôle des médias dans les démocraties dans le contexte de la concentration des médias (31.01.2017), ainsi que d'autres recommandations et déclarations pertinentes, notamment de la Recommandation Rec(2000)23 concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, de la Recommandation CM/Rec(2007)3 sur la mission des médias de service public dans la société de l'information, de la Déclaration sur le rôle des médias associatifs dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel (11.02.2009), de la Recommandation CM/Rec(2011)7 sur une nouvelle conception des médias, de la Recommandation CM/Rec(2012)1 sur la gouvernance des médias de service public, de la Recommandation CM/Rec(2012)3 sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des moteurs de recherche, de la

Recommandation CM/Rec(2015)6 sur la libre circulation transfrontière des informations sur internet, de la Recommandation CM/Rec(2016)1 sur la protection et la promotion du droit à la liberté d'expression et du droit à la vie privée en lien avec la neutralité du réseau, de la Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias et de la Recommandation CM/Rec(2016)5 sur la liberté d'internet ;

iv. de promouvoir les objectifs de la présente recommandation aux niveaux national et international, ainsi que de nouer le dialogue et de coopérer avec toutes les parties intéressées pour réaliser ces objectifs.

## **Lignes directrices**

Aux fins de la présente recommandation, on entend par « médias » la presse écrite, les médias audiovisuels et les médias en ligne. Conformément à l'approche graduelle et différenciée préconisée par la Recommandation CM/Rec(2011)7 du Comité des Ministres aux États membres sur une nouvelle conception des médias, la définition des médias en ligne devrait englober un large éventail d'acteurs qui participent à la production et à la diffusion de contenus médiatiques en ligne et de tous les autres intermédiaires et services auxiliaires qui, grâce au contrôle qu'ils exercent sur la diffusion des contenus médiatiques en ligne ou des jugements de type éditorial qu'ils émettent au sujet des contenus qu'ils diffusent ou vers lesquels ils renvoient, ont une influence sur les marchés des médias et le pluralisme des médias. Ces acteurs devraient être soumis à des types et des niveaux de protection et de responsabilité adaptés correspondant aux caractéristiques et aux besoins des marchés des médias qui relèvent de la compétence des États, dans le respect des normes pertinentes du Conseil de l'Europe.

### **1. Environnement favorable à la liberté d'expression et à la liberté des médias**

1.1. Les principes de la liberté d'expression et de la liberté des médias, tels que consacrés par la Convention, s'appliquent et doivent être respectés, y compris dans l'écosystème multimédia actuel, dans lequel un ensemble de nouveaux acteurs médiatiques occupent désormais une place de premier plan. Ces principes doivent continuer de se développer de manière à prendre pleinement en compte la nature de ce secteur qui évolue rapidement.

1.2. Les États ont l'obligation positive de promouvoir un environnement propice à la liberté d'expression hors ligne et en ligne, dans lequel chacun puisse exercer son droit à la liberté d'expression et prendre part au débat public de manière effective, que ses opinions soient accueillies favorablement ou non par l'État ou par autrui. Cet environnement englobe les droits au respect de la vie privée et à la protection des données et le droit d'accès aux informations relatives aux questions d'intérêt public détenues par des organismes publics, qui sont nécessaires à l'exercice du droit à la liberté d'expression. Les États devraient veiller à ce que les médias soient libres et pluralistes car ils apportent une contribution précieuse à l'établissement d'un débat public solide dans lequel la diversité de la société peut s'exprimer et être explorée et protégée.

1.3. Les cadres législatifs et politiques nationaux devraient préserver l'indépendance éditoriale et l'autonomie opérationnelle de l'ensemble des médias afin qu'ils puissent s'acquitter de leurs tâches essentielles dans une société démocratique. Ces cadres devraient être conçus et mis en œuvre de manière à empêcher l'État ou tout groupe puissant, notamment politique, économique ou religieux, d'imposer sa domination et d'exercer des pressions sur les médias.

1.4. Les médias devraient en toutes circonstances être libres et disposer des ressources nécessaires pour remplir leur mission consistant à offrir une couverture précise et fiable des questions d'intérêt public, en particulier pour ce qui est des processus et des activités démocratiques essentiels comme les élections, les référendums et les consultations publiques sur des questions d'intérêt général. Des garanties suffisantes, y compris de nature législative si nécessaire, devraient aussi être mises en place pour empêcher toute atteinte à l'indépendance éditoriale des médias, en particulier pour ce qui est de la

couverture de conflits, de crises, d'affaires de corruption et d'autres situations sensibles où un journalisme et des reportages de qualité sont des outils essentiels de lutte contre la propagande et la désinformation.

1.5. Dans un environnement favorable à la liberté d'expression, les autorités de régulation des médias et les autres instances responsables de la réglementation ou de la surveillance d'autres fournisseurs de services (de médias) ou du pluralisme des médias, ou assurant l'une des fonctions énoncées dans la présente recommandation, doivent pouvoir s'acquitter de leur tâche d'une façon efficace, transparente et engageant leur responsabilité. Pour ce faire, il est indispensable qu'elles jouissent elles-mêmes d'une indépendance qui soit garantie par la loi et confirmée par la pratique.

1.6. Il convient de garantir l'indépendance des autorités et des instances visées au paragraphe précédent en veillant à ce qu'elles appliquent des procédures ouvertes et transparentes en matière de nomination et de révocation, qu'elles disposent de ressources financières et humaines suffisantes et affectent leur budget de façon autonome, qu'elles fonctionnent selon des procédures et des modes de prise de décision transparents, qu'elles aient le pouvoir de prendre des décisions autonomes et de les appliquer de manière effective et que leurs décisions soient susceptibles de recours.

1.7. Les États devraient garantir la transparence de la propriété, de l'organisation et du financement des médias et encourager l'éducation aux médias afin de donner à la population les éléments d'informations et l'esprit critique dont elle a besoin pour accéder à des informations diverses et participer pleinement à l'écosystème multimédia actuel.

## **2. Pluralisme des médias et diversité des contenus médiatiques**

### *Exigences générales en matière de pluralisme*

2.1. En tant que garants en dernier ressort du pluralisme, les États ont l'obligation positive de mettre en place à cet effet un cadre législatif et politique adapté, ce qui implique qu'ils adoptent des mesures adéquates pour assurer une diversité suffisante des types de médias, en tenant compte des différences d'objectifs, de fonctions et de couverture géographique. La complémentarité des différents types de médias renforce le pluralisme externe et peut contribuer à créer et à pérenniser la diversité des contenus médiatiques.

2.2. Les États sont invités à faire en sorte qu'un suivi et une évaluation indépendants de l'état du pluralisme des médias relevant de leur juridiction soient réalisés régulièrement selon un ensemble de critères objectifs et transparents afin de voir les risques pesant sur la diversité de la propriété des sources et des organes médiatiques, sur la variété des types de médias, des points de vue représentés par les groupes politiques, idéologiques, culturels et sociaux et des intérêts et positions concernant les collectivités locales et régionales. Les États devraient de plus veiller à ce que les organismes qui mettent en œuvre les opérations de suivi et d'évaluation indépendants disposent d'un accès satisfaisant à toutes les données pertinentes et de ressources suffisantes pour mener à bien leur mission. Il leur est en outre instamment demandé d'élaborer et d'appliquer des réponses politiques et réglementaires appropriées pour faire face à tout risque qui serait mis en évidence.

## *Exigences particulières en matière de pluralisme*

### *Diversité des contenus*

2.3. Les États devraient adopter des mesures politiques et réglementaires pour promouvoir la disponibilité, la facilité de recherche et l'accessibilité de l'éventail le plus large possible de contenus médiatiques ainsi que la représentation de toute la diversité de la société dans les médias, notamment en soutenant les initiatives de ces derniers dans ce sens. En ce qui concerne les médias audiovisuels, ces mesures pourraient inclure des règles d'obligation de diffusion, des règles relatives à l'importance accordée à des contenus d'intérêt général dans les guides de programmes électroniques et des règles d'accessibilité pour les personnes handicapées.

2.4. Étant donné que les contenus médiatiques sont non seulement diffusés, mais aussi de plus en plus souvent gérés, modifiés, organisés et/ou créés par des intermédiaires de l'internet, les États devraient reconnaître la diversité des rôles de ces derniers dans la production et la diffusion de contenus, ainsi que leur impact variable sur le pluralisme des médias. Toute réglementation régissant ces activités devrait être adaptée et proportionnée, pleinement conforme aux exigences de l'article 10 de la Convention et respectueuse de l'approche graduelle et différenciée prévue par la Recommandation CM/Rec(2011)7 du Comité des Ministres aux États membres sur une nouvelle conception des médias. Tous les mécanismes d'autorégulation établis dans ce domaine devraient fonctionner de manière indépendante et transparente, être ouverts à une participation significative de tous les acteurs concernés, rendre compte à la population et respecter des normes éthiques pleinement adaptées à l'écosystème multimédia.

2.5. Les États devraient encourager le lancement d'initiatives ouvertes, indépendantes, transparentes et participatives par les médias sociaux, les acteurs des médias, la société civile, les milieux universitaires et d'autres acteurs concernés, visant à améliorer l'exposition effective des utilisateurs à la diversité la plus large possible de contenus médiatiques en ligne.

La visibilité, la facilité de recherche, l'accessibilité et la promotion des contenus médiatiques en ligne sont de plus en plus influencées par des processus automatisés, utilisés seuls ou associés à des décisions humaines. Les États devraient encourager les médias sociaux, les médias, les moteurs de recherche et de recommandation et d'autres intermédiaires utilisant des algorithmes, ainsi que les acteurs des médias, les autorités de régulation, la société civile, les milieux universitaires et d'autres acteurs concernés à lancer des initiatives ouvertes, indépendantes, transparentes et participatives pour :

- améliorer la transparence des processus de diffusion de contenus médiatiques en ligne, y compris des processus automatisés ;
- évaluer l'effet de ces processus sur l'exposition effective des utilisateurs à une grande diversité de contenus médiatiques ;
- chercher à améliorer ces processus de diffusion afin d'élargir l'exposition effective des utilisateurs à la plus grande diversité possible de contenus ;

- fournir des informations claires aux utilisateurs sur la manière de trouver la multiplicité des contenus disponibles, d’y accéder et de l’exploiter au mieux ;
- mettre en œuvre le principe de protection intégrée de la vie privée concernant toutes les techniques de traitement automatique des données et veiller à ce qu’elles soient pleinement conformes à la législation et aux normes européennes en matière de respect de la vie privée et de protection des données.

2.6. Les États devraient faire des efforts particuliers, en tirant partie des évolutions technologiques, pour veiller à ce que la plus grande diversité possible de contenus médiatiques, y compris d’intérêt général, soit accessible à tous les groupes de la société, en particulier à ceux qui peuvent avoir des besoins spécifiques, sont défavorisés ou rencontrent des difficultés d’accès aux contenus, comme les minorités, les réfugiés, les enfants, les personnes âgées et les personnes ayant un handicap cognitif ou physique, ce qui signifie que ces contenus devraient être publiés dans différentes langues et dans des formats adaptés et qu’ils devraient être faciles à trouver et à utiliser.

2.7. La diversité des contenus médiatiques ne peut être convenablement mesurée que si le niveau de transparence est élevé en ce qui concerne les contenus éditoriaux et commerciaux : les médias et les autres acteurs devraient respecter les normes de transparence les plus strictes en ce qui concerne la provenance des contenus qu’ils diffusent et toujours signaler clairement qu’un contenu est fourni par des sources politiques, qu’il comporte un message publicitaire ou relève d’une autre forme de communication commerciale, comme le sponsoring et le placement de produits. Ce principe s’applique également aux formes hybrides de contenus, notamment aux contenus éditoriaux parrainés, à la publicité native, aux publiereportages et à l’infodivertissement.

#### *Cadres institutionnels du pluralisme des médias*

2.8. Les États devraient reconnaître le rôle fondamental des organisations indépendantes de médias de service public pour stimuler le débat public, le pluralisme politique et la sensibilisation à des opinions diverses. En conséquence, ils devraient garantir aux médias de service public les conditions qui leur permettent de continuer à jouer ce rôle dans le paysage multimédia, notamment en leur apportant le soutien nécessaire à l’innovation et à l’élaboration de stratégies numériques et de nouveaux services.

2.9. Les États devraient adopter des mesures appropriées pour protéger l’indépendance éditoriale et l’autonomie opérationnelle des médias de service public en limitant l’influence des autorités. Les conseils de surveillance et de direction des médias de service public doivent bénéficier d’une pleine indépendance et les règles applicables à leur composition et aux procédures de désignation de leurs membres doivent être transparentes et prévoir des contre-pouvoirs suffisants pour garantir cette indépendance.

2.10. Les États devraient aussi assurer aux médias de service public un financement stable, pérenne, transparent et adapté sur une base pluriannuelle afin de garantir leur indépendance vis-à-vis des pressions gouvernementales, politiques et commerciales et de leur permettre de diffuser un large éventail d’informations pluralistes et de contenus variés. Cela peut aussi contribuer à atténuer tout risque découlant d’une situation de concentration des médias. Il est par ailleurs instamment demandé aux États de régler toute situation de

sous-financement systémique des médias de service public qui menacerait ce pluralisme, conformément à leur obligation positive de garantir le pluralisme des médias.

2.11. Les États devraient encourager et soutenir la mise en place et le fonctionnement de médias minoritaires, régionaux, locaux et associatifs à but non lucratif, y compris en instituant des mécanismes financiers pour favoriser leur développement. Ces médias indépendants permettent aux groupes de population et aux individus de s'exprimer sur des sujets qui touchent à leurs besoins et à leurs intérêts ; ils contribuent ce faisant à conférer une visibilité publique à des questions non représentées dans les médias majoritaires et à faciliter la mise en œuvre de processus de dialogue inclusifs et participatifs au sein des communautés et entre elles, ainsi qu'aux niveaux local et régional.

2.12. Les médias qui desservent des communautés au-delà des frontières du pays où ils sont établis peuvent compléter les médias nationaux et aider certains groupes de la société, y compris les immigrés, les réfugiés et les communautés diasporiques, à maintenir des liens avec leur pays, leur culture et leur langue d'origine. Les États ne devraient pas entraver l'accès à ces médias transfrontaliers pour autant que la publication, la transmission, la retransmission ou toute autre forme de diffusion de ces médias relevant de leur juridiction soient conformes au droit international.

#### *Mesures de soutien aux médias et au pluralisme des médias*

2.13. Afin de renforcer le pluralisme des médias, les États devraient concevoir, en consultation avec des représentants des médias et d'organisations de la société civile, des stratégies et des mécanismes visant à soutenir les médias d'information professionnels et un journalisme d'investigation indépendant et de qualité, notamment la production d'informations à même de répondre aux divers besoins et intérêts des groupes qui pourraient ne pas être suffisamment représentés dans les médias. Ils devraient étudier un large éventail de mesures, dont diverses formes d'aide, financière ou non, comme la publicité et les subventions, qui devraient être prévues pour les différents types et plateformes de médias, y compris les médias en ligne. Les États sont aussi encouragés à soutenir des projets en lien avec la formation au journalisme, l'étude des médias, le journalisme d'investigation et des approches novatrices pour le renforcement du pluralisme des médias et de la liberté d'expression.

2.14. Les mesures de soutien devraient être assorties d'objectifs clairement définis et devraient se fonder sur des critères prédéterminés qui soient clairs, précis, équitables, objectifs et transparents. Elles devraient être mises en œuvre tout en respectant pleinement l'autonomie éditoriale et opérationnelle des médias. Ces mesures de soutien pourraient comprendre des mesures positives visant à améliorer en quantité et en qualité la couverture médiatique des questions qui concernent et intéressent des groupes sous-représentés dans les médias.

2.15. Les mesures de soutien devraient être administrées de façon non discriminatoire et transparente par un organe jouissant d'une autonomie fonctionnelle et opérationnelle, comme une autorité indépendante de régulation des médias. Un système de suivi effectif devrait aussi être mis en place pour contrôler ces mesures et veiller à ce qu'elles servent les objectifs qui leur ont été fixés. Les organes indépendants chargés de l'attribution d'aides

directes devraient publier des rapports annuels sur l'utilisation des fonds publics destinés à aider les acteurs des médias.

### **3. Réglementation de la propriété des médias : propriété, contrôle et concentration**

3.1. Dans le cadre de leur obligation de garantir le pluralisme au sein de leur juridiction, les États devraient adopter et mettre en œuvre un cadre de réglementation global concernant le contrôle et la propriété des médias qui soit adapté à la situation actuelle du secteur des médias. Ce cadre devrait tenir pleinement compte de l'incidence des médias en ligne sur le débat public, notamment en garantissant que les producteurs de contenus médiatiques diffusés par l'intermédiaire de canaux de distribution en ligne et les utilisateurs soient protégés contre d'éventuels comportements anticoncurrentiels de la part de contrôleurs d'accès en ligne qui auraient des répercussions négatives sur le pluralisme des médias.

3.2. Le contrôle et la mise en application de la réglementation relative à la propriété des médias devraient être assurés par un organisme indépendant disposant de ressources financières et humaines stables et suffisantes pour lui permettre de mener à bien ses tâches de manière efficace.

#### *Propriété et contrôle*

3.3. La mise en application du droit de la concurrence, notamment du contrôle des concentrations, devrait viser à garantir une concurrence effective et à empêcher des acteurs particuliers d'occuper une position dominante sur le secteur national des médias dans son ensemble ou sur une niche particulière au niveau national ou infranational, dans la mesure où une telle concentration de la propriété a des conséquences néfastes sur le pluralisme des médias.

3.4. La réglementation de la propriété des médias peut prévoir des restrictions en matière de propriété croisée et d'intégration verticale et horizontale, y compris en fixant des seuils de propriété, conformément à la Recommandation CM/Rec(2007)2 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias. Ces seuils peuvent se fonder sur un certain nombre de critères tels que les parts sociales, les droits de vote, la diffusion, le chiffre d'affaires, la part d'audience ou le public touché.

3.5. Les États devraient fixer des critères pour déterminer le contrôle des sociétés de médias en traitant de manière explicite la question du contrôle direct et effectif. Les critères applicables pourraient être le pouvoir détenu du fait de la participation au capital, du poids financier ou des droits de vote au sein d'une ou plusieurs sociétés de médias et la détermination des différents niveaux de pouvoir qui permettent d'exercer un contrôle ou une influence, directe ou indirecte, sur la prise de décisions stratégiques de la société ou des sociétés, y compris en matière de politique éditoriale.

3.6. Dans la mesure où les principales missions démocratiques des médias sont notamment de rendre les autorités comptables de leurs actions et de promouvoir la transparence, la propriété de sociétés de médias par des partis politiques ou des individus prenant part activement à la vie politique, et en particulier par des titulaires de fonctions électives, devrait être soumise à un système de contre-pouvoirs renforcé visant à assurer l'indépendance éditoriale et la transparence de la propriété. L'exercice d'un contrôle

financier sur un média et sur les prises de décisions éditoriales devrait être incompatible avec l'exercice d'une autorité politique. L'incompatibilité de ces fonctions devrait être reconnue par principe. La législation devrait déterminer clairement les critères d'incompatibilité ainsi qu'une série de mesures appropriées pour gérer les conflits d'intérêts.

3.7. Toute restriction imposée aux participations étrangères dans les médias devrait être mise en œuvre de façon non arbitraire et tenir pleinement compte des obligations des États au regard du droit international, et en particulier de l'obligation positive de garantir le pluralisme des médias.

#### *Concentration*

3.8. Les États sont encouragés à concevoir et à appliquer des méthodologies adaptées pour évaluer la concentration des médias, eu égard à la fois à l'influence de chaque média et à l'influence cumulée d'une société ou d'un groupe de médias au-delà des frontières sectorielles. Cette évaluation devrait non seulement permettre de mesurer la disponibilité des sources d'information, mais aussi de mettre en évidence l'influence réelle exercée par les différents médias au moyen d'une approche fondée sur l'audience et d'un ensemble de critères appropriés permettant de mesurer l'utilisation des médias considérés et leur incidence sur la formation de l'opinion. Cette approche fondée sur l'audience doit prendre en compte la présence hors ligne et en ligne des médias. L'opération de mesure devrait être réalisée par une autorité indépendante ou une autre instance désignée.

3.9. La réglementation de la propriété des médias devrait comprendre des procédures destinées à empêcher la fusion ou l'acquisition de sociétés de médias qui pourraient avoir des effets préjudiciables sur le pluralisme de la propriété des médias ou la diversité des contenus médiatiques. Ces procédures devraient prévoir l'obligation, pour les propriétaires de médias, de notifier à l'autorité de régulation indépendante compétente tout projet de fusion ou d'acquisition de médias dès lors qu'il implique le franchissement de seuils de propriété ou de contrôle fixés par la législation.

3.10. L'autorité de régulation indépendante compétente ou l'autre instance désignée devrait être investie du pouvoir d'évaluer les répercussions attendues sur le pluralisme des médias de tout projet de concentration et de formuler des recommandations ou de prendre des décisions, le cas échéant, pour déterminer s'il faut autoriser la poursuite de la fusion ou de l'acquisition visée, en l'assortissant éventuellement de restrictions ou de conditions, y compris d'engagements de cession. Ses décisions devraient être soumises à un contrôle juridictionnel.

### **4. Transparence de la propriété, de l'organisation et du financement des médias**

4.1. Les États devraient garantir un régime de transparence sur la propriété des médias garantissant que des données précises et à jour relatives à la propriété directe ou effective des médias, ainsi qu'à d'autres intérêts qui influencent la prise de décisions stratégiques des médias en question ou leur ligne éditoriale, soient disponibles et accessibles au grand public. Ces informations sont nécessaires pour que les autorités de régulation des médias et

d'autres organismes compétents puissent élaborer des réglementations et prendre des décisions en connaissance de cause. Cela permettrait en outre à la population d'analyser et d'évaluer les informations, les idées et les opinions qui sont diffusées par les médias.

4.2. Les États devraient définir des critères clairs pour déterminer à quels médias s'appliquent les obligations de transparence. Les obligations de divulguer les informations relatives à la propriété des médias pourraient être limitées en fonction de facteurs comme la nature commerciale de la société de médias, l'étendue de son audience, l'exercice d'un contrôle éditorial, la fréquence et la régularité de publication ou de diffusion, etc., ou une combinaison de ces facteurs. Le délai dans lequel les obligations de déclaration doivent être remplies devrait aussi être établi dans la législation.

4.3. Les obligations de transparence devraient être mises en œuvre conformément au droit au respect de la vie privée et au droit à la protection des données et devraient être limitées aux individus directement impliqués dans la propriété d'une société de médias ou dans ses structures de contrôle éditorial. Par ailleurs, il conviendrait de prévoir des dérogations pertinentes à ces obligations pour permettre aux individus ou aux organisations de publier des informations de manière anonyme, dans la mesure où il existe des raisons légitimes de prendre de telles mesures de précaution.

#### *Obligations de transparence*

4.4. Les États devraient mettre en place des obligations spécifiques de transparence des médias, qui comprendraient notamment l'obligation pour les sociétés de médias exerçant leurs activités sur le territoire de leur juridiction de rendre publiques les informations relatives à leur propriété directement sur leur site web ou par l'intermédiaire d'une autre publication et de soumettre ces informations à une autorité nationale indépendante de régulation des médias ou à une autre instance désignée, chargée de recueillir et de compiler ces données puis de les mettre à la disposition du public. Cet organe devrait disposer de ressources financières et humaines stables et suffisantes pour lui permettre de mener à bien ses tâches de manière efficace.

4.5. Les États devraient adopter et mettre en œuvre des mesures législatives ou d'autres mesures également efficaces pour énoncer de façon claire et précise les obligations de déclaration/transparence incombant aux médias. Ces obligations devraient au minimum prévoir que soient fournies les informations suivantes :

- la raison sociale et les coordonnées du média ;
- le/les noms(s) et les coordonnées du/des propriétaire(s) direct(s) détenant des participations permettant d'influencer le fonctionnement et la prise de décisions stratégiques au sein du média ; il est recommandé aux États d'appliquer un seuil de participation de 5 % aux fins des obligations de déclaration ;
- l'identité et les coordonnées des personnes physiques détenant des participations effectives ; la notion de participation effective s'applique aux personnes physiques qui possèdent ou contrôlent en dernier lieu des parts dans un média ou au nom de qui ces parts

sont détenues, ce qui leur permet d'exercer un contrôle indirect ou une influence sur le fonctionnement et les décisions stratégiques au sein du média ;

- des informations sur la nature et le périmètre des actions ou des droits de vote détenus par les personnes morales et/ou physiques susmentionnées dans d'autres médias, sociétés en lien avec les médias ou sociétés de publicité, qui pourraient permettre l'exercice d'une influence sur la prise de décisions de ces sociétés, ou concernant les fonctions éventuellement occupées au sein de partis politiques ;
- le/les nom(s) des personnes à qui incombe effectivement la responsabilité éditoriale ;
- les changements dans les modalités de propriété et de contrôle du média.

4.6. L'étendue des obligations de déclaration/transparence minimales des médias inclut les personnes morales et physiques établies dans d'autres juridictions et leurs intérêts pertinents dans d'autres juridictions.

4.7. Un haut niveau de transparence concernant les sources de financement des médias devrait également être assuré pour établir un tableau d'ensemble des diverses sources d'ingérence potentielles dans l'indépendance éditoriale et opérationnelle des médias et permettre un suivi et un contrôle effectifs de ces risques.

À cette fin, les États sont encouragés à adopter et mettre en œuvre des mesures législatives ou d'autres mesures également efficaces, qui prévoient la déclaration des informations ci-après, tout en tenant compte de la législation pertinente relative à la protection des secrets commerciaux :

- informations sur les sources de revenus de la société de média, y compris les revenus provenant des mécanismes de financement de l'État (publicité, subventions et prêts) ;
- existence d'une coopération contractuelle avec d'autres médias ou agences publicitaires et partis politiques.

#### *Bases de données et rapports relatifs à la transparence*

4.8. Cette législation devrait aussi prévoir que l'autorité nationale indépendante de régulation des médias ou qu'une autre instance désignée veille à ce que le public puissent accéder effectivement, facilement et rapidement aux données concernant les dispositions relatives à la propriété et au contrôle des médias dans le pays concerné, avec des données ventilées par type de médias (marchés/secteurs) et par échelon territorial, local et/ou régional, selon le cas. Ces données devraient être actualisées régulièrement et mises gratuitement et sans délai à la disposition du public ; leur disponibilité devrait être portée à la connaissance du public. Dans l'idéal, elles devraient être accessibles et facilement consultables, par exemple sous la forme d'une base de données en ligne ; ces données

devraient être publiées dans des formats ouverts et sans restriction quant à leur réutilisation.

4.9. Il convient de prévoir que l'autorité nationale indépendante de régulation des médias ou qu'une autre instance ou institution désignée (institution universitaire, organisation de la société civile) publie régulièrement des rapports sur la propriété des médias. Les informations à communiquer dans ces rapports devraient comprendre les éléments suivants :

- une description des dispositions relatives à la propriété et au contrôle des médias, pour les médias relevant de leur compétence (y compris les médias dont les services s'adressent à d'autres pays) ;
- une description des changements intervenus dans les dispositions relatives à la propriété et au contrôle des médias dans le pays concerné au cours de la période de référence ;
- une analyse de l'incidence de ces changements sur le pluralisme des médias dans le pays concerné.

4.10. La publication des rapports sur la propriété des médias devrait être accompagnée d'explications appropriées sur les données et les méthodologies utilisées pour les collecter et les organiser afin d'aider le public à interpréter ces données et à comprendre leur signification.

#### *Coordination des régimes de transparence*

4.11. Les États devraient publier des orientations claires et à jour sur les relations entre les différents dispositifs de réglementation et leurs implications et sur la façon de les mettre en œuvre de façon appropriée et cohérente. Ces orientations pourraient prendre la forme de guides, de manuels ou de lignes directrices faciles à utiliser, par exemple.

4.12. Les États devraient aussi faciliter la coopération et la coordination inter-institutions, y compris l'échange pertinent d'informations sur la propriété des médias détenues par différentes autorités nationales (autorités de régulation des médias, autorités de la concurrence, autorités de protection des données, registre des sociétés et autorités de contrôle financier, par exemple). De la même façon, l'échange d'informations et de bonnes pratiques avec des autorités nationales homologues dans d'autres juridictions devrait être facilité.

4.13. Des informations fiables et à jour concernant la propriété des médias constituent une ressource précieuse pour les citoyens et pour toute une série de parties prenantes, mais il est encore difficile de les recueillir de manière systématique. Les États sont donc encouragés à soutenir les activités de collecte et de diffusion d'informations relatives aux questions de propriété des médias, comme les activités en la matière menées par l'Observatoire européen de l'audiovisuel, en particulier la base de données MAVISE, dans la

mesure où ces activités contribuent à assurer une meilleure compréhension de la propriété des médias en Europe.

## **5. Éducation aux médias**

5.1. Les États devraient introduire des dispositions juridiques, ou renforcer celles déjà en vigueur, afin de promouvoir l'éducation aux médias dans l'objectif de permettre aux citoyens de consulter, de comprendre, d'analyser avec un œil critique, d'évaluer, d'utiliser et de créer des contenus par l'intermédiaire de toute une série de médias traditionnels et numériques (y compris les médias sociaux). L'éducation aux médias devrait en outre permettre d'acquérir les compétences (technologiques) numériques nécessaires pour avoir accès aux médias numériques et pour les gérer. Elle poursuit un autre objectif important, qui consiste à permettre aux individus de savoir et de comprendre comment leurs données à caractère personnel sont recueillies, conservées et utilisées par les plateformes internet.

5.2. Les États devraient aussi concevoir une politique nationale coordonnée d'éducation aux médias et assurer sa mise en œuvre opérationnelle au moyen de plans d'action (pluri-)annuels ainsi qu'en fournissant des ressources suffisantes pour atteindre ces objectifs. Une stratégie essentielle pourrait consister à soutenir la formation d'un réseau national coordonné d'éducation aux médias intégrant une grande diversité de partenaires ou à consolider un tel réseau lorsqu'il existe déjà. Il conviendrait d'échanger et de promouvoir de façon active dans le cadre des forums internationaux pertinents les pratiques positives développées au sein des réseaux nationaux.

5.3. Dans l'écosystème multimédia, il est essentiel pour les personnes de tous âges et de tous horizons de posséder une culture des médias. Les mesures encourageant l'éducation aux médias devraient ainsi contribuer à développer l'enseignement de la culture des médias dans les programmes scolaires à tous les niveaux et dans des cycles de formation continue, y compris en offrant une formation appropriée aux enseignants et des ressources suffisantes aux institutions éducatives pour qu'elles élaborent des programmes d'enseignement et des dispositifs d'apprentissage axés sur des projets.

5.4. Les États devraient encourager tous les médias, sans interférer dans leur indépendance éditoriale, à promouvoir l'éducation aux médias au moyen de politiques, de stratégies et d'activités. Les médias de service public et les médias associatifs peuvent jouer un rôle de premier plan dans la promotion de l'éducation aux médias étant donné les objectifs, les missions et les méthodes de travail qui sont les leurs. Les États devraient aussi promouvoir l'éducation aux médias par la mise en œuvre de programmes de soutien pour les médias qui tiennent compte des rôles spécifiques des médias de service public et des médias associatifs.

5.5. Les États devraient veiller à ce que les autorités nationales de régulation indépendantes et/ou d'autres organismes disposent de toute la latitude et des ressources nécessaires pour promouvoir l'éducation aux médias d'une façon qui soit pertinente eu égard à leur mandat, et les encourager dans cette voie.

5.6. Les États sont encouragés à accorder, dans leurs programmes nationaux coordonnés d'éducation aux médias, une place prioritaire aux questions de pluralisme des médias et de transparence de la propriété de ces derniers afin d'aider les citoyens à évaluer de façon éclairée et critique les informations et les idées diffusées par l'intermédiaire des médias. À cette fin, les États sont invités à inclure, dans leurs stratégies visant à garantir la transparence du secteur des médias, des contenus pédagogiques permettant aux individus d'utiliser les informations relatives à la propriété des médias, à leur organisation et à leur financement de manière à mieux comprendre les diverses influences qui s'exercent sur la production, la collecte, l'organisation et la diffusion des contenus médiatiques.



## ANNEXE IV

### **Comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (MSI-MED)**

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

29 septembre 2017

**MSI-MED(2016)10rev3**

## **Projet d'étude de faisabilité relative à l'utilisation d'internet dans le cadre des campagnes électorales**

**Version révisée au 29 septembre 2017**

### **La communication électorale sur internet et dans les médias sociaux : règles du jeu**

---

<b>Introduction</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Dysfonctionnements possibles (médias sociaux, élections et légitimité démocratique)</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Contexte : Réglementer pour des campagnes électorales équitables, correctes et claires</b> .....	<b>6</b>
(a) Objectifs .....	7
(b) Normes et principes internationaux.....	7
(i) <i>Financement des partis politiques</i> .....	8
(ii) <i>Couverture médiatique des campagnes électorales</i> .....	8
(iii) <i>Règles relatives à la radiodiffusion et la publicité politique</i> .....	9
<b>3. La réalité des campagnes politiques en mutation</b> .....	<b>11</b>
(a) Dépenses .....	12
(b) Les nouvelles techniques de marketing numérique et leur application à la vie politique.....	13
(i) <i>Publicité « push et pull »</i> .....	13

(ii) Ciblage du message.....	14
<b>4. Les problèmes que pourraient susciter les nouvelles techniques numériques</b>	<b>16</b>
(a) Réglementation de la publicité radiodiffusée.....	16
(b) Transparence.....	16
(c) Campagnes misant sur des questions controversées.....	17
(d) « Redlining politique ».....	17
(e) Intermédiaires .....	17
(f) Déontologie du journalisme et autorégulation.....	18
(g) Vie privée.....	20
(h) Tracer les sources de financement .....	21
(i) Synthèse : les nouvelles menaces qui pourraient empêcher les campagnes électorales d’être équitables, correctes et claires.....	21
<b>5. Conclusions .....</b>	<b>22</b>
<b>Références bibliographiques .....</b>	<b>25</b>
<b>Annexe .....</b>	<b>26</b>

## Introduction

Dans le mandat confié au Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) pour le biennium 2016-2017, le Comité des Ministres lui a demandé de réaliser « *une étude de faisabilité concernant un éventuel instrument normatif sur la couverture médiatique des élections, en particulier sous l'angle de l'égalité de genre et l'utilisation d'internet lors des élections* » et a validé le Comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (MSI-MED) comme le comité subordonné approprié pour faciliter ce travail. La composition du MDI-MED se trouve en annexe.

Lors de leur première réunion des 22 et 23 mars 2016, les experts ont décidé de traiter séparément les deux composantes de l'étude, d'une part, l'utilisation de l'internet dans les campagnes électorales et d'autre part, l'égalité des genres dans le contexte de la couverture médiatique des élections. Ils ont alors désigné M. Damian Tambini rapporteur pour la préparation de l'étude de faisabilité sur l'utilisation de l'internet dans les campagnes électorales.

### **1. Dysfonctionnements possibles (médias sociaux, élections et légitimité démocratique)**

Les normes juridiques relatives aux droits de l'homme et le droit constitutionnel accordent une importance fondamentale à la liberté d'expression et une protection maximale au discours politique. La communication politique en période électorale n'en est pas moins soumise depuis longtemps à diverses formes de réglementation. La plupart des États membres du Conseil de l'Europe ont des règles sur la publicité politique payante et fixent des limites au financement des campagnes électorales, au temps d'antenne pouvant être acheté pour faire campagne, à la contribution des personnes, des entreprises ou des entités étrangères, etc. Un certain nombre d'États membres continuent d'interdire la publicité politique payante à la télévision et à la radio mais proposent du temps d'antenne gratuit qui permet aux partis politiques de présenter leurs programmes. L'objectif de ces règles est de préserver l'intégrité, l'équité et la légitimité du processus électoral et de son résultat, tout en empêchant des intérêts privés et des minorités puissantes d'influer sur les résultats grâce à des collusion entre les médias et la classe politique, ou en tirant parti de leurs moyens financiers pour influencer l'opinion publique. Ces règles sont inscrites dans les lois électorales, les lois sur la radiodiffusion et des codes déontologiques et se retrouvent aussi dans les normes internationales relatives aux droits de l'homme qui imposent qu'elles soient nécessaires et proportionnées.

Avec l'internet, chacun peut désormais accéder à des informations sur les élections et exprimer ses opinions, échanger avec les candidats et participer activement aux campagnes électorales. Selon un sondage réalisé par Ipsos Mori et le King's College de Londres en 2015<sup>1</sup>, 71 % des Britanniques (88 % de la tranche d'âge des 18-34 ans) estimaient que les médias sociaux permettent une prise de parole aux personnes qui ne participent pas, en général, au débat politique.

---

<sup>1</sup> Gideon Skinner, Ipsos Mori, *A third of young people think social media will influence their vote*<https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/third-young-people-think-social-media-will-influence-their-vote>

Internet est également une plateforme utile pour les partis politiques qui peuvent y présenter leur programme aux électeurs et mobiliser une base électorale plus large en faveur de leurs causes. Le coût à supporter pour communiquer avec les électeurs par ce moyen peut être nettement inférieur au coût des médias de radiodiffusion, en raison notamment de la disponibilité de blogs gratuits, des plates-formes de partage de vidéos et des médias sociaux. Les petits partis politiques qui ont des ressources limitées ainsi que les candidats indépendants peuvent, en particulier, tirer profit de ce type de communication.

Cependant, les changements dans la production et la consommation de contenus liés aux élections soulèvent également un certain nombre de préoccupations. Un nombre croissant de chercheurs se sont interrogés ces dernières années sur l'impact possible d'internet, surtout des médias sociaux, sur les choix électoraux. Le sondage mentionné plus haut indique que les médias sociaux ont un impact considérable notamment chez les jeunes. En effet, 34 % des jeunes de 18 à 34 ans pensaient que ce qu'ils lisent sur les médias sociaux aurait une incidence sur leur vote. La plus grande part de la population est plus réticente à l'égard des médias sociaux : seul un Britannique sur cinq (19 %) a indiqué que les informations politiques publiées dans les médias sociaux lui semblaient plus fiables que celles qu'il lisait dans les journaux.

La présente étude de faisabilité passe en revue les principes de réglementation des campagnes électorales et les organes chargées de les faire respecter. Elle aborde également la façon dont l'internet a changé les campagnes électorales, notamment l'incidence de la publicité payante, l'utilisation des médias sociaux par les hommes politiques pour présenter et discuter leurs programmes, l'affaiblissement des capacités de contrôle des médias et des autorités sur les messages électoraux, la collecte et le traitement des données à caractère personnel des électeurs à des fins électorales, etc.

Cette étude vise à signaler les problèmes potentiels qui sont apparus depuis la migration vers l'internet de la propagande politique, en particulier des campagnes électorales. Étant donnée la diversité des cadres réglementaires qui régissent actuellement le contrôle et la transparence du financement des campagnes électorales au sein des États membres du Conseil de l'Europe, par exemple en ce qui concerne la publicité politique et le financement des campagnes, les conclusions formulées ne s'appliqueront pas de la même manière à tous. Certaines des normes fixées auront valeur de principes et d'autres porteront sur des règles concrètes et des institutions.

L'étude présentera succinctement la façon dont les aspects suivants des campagnes électorales influencent le processus électoral du fait du basculement d'une partie importante de la communication électorale vers l'internet :

- **Réglementation de la radiodiffusion** : auparavant, la réglementation de la radiodiffusion, comme les restrictions relatives à la publicité et les obligations d'impartialité, pouvait contribuer à préserver l'égalité des armes dans le débat politique. Mais l'efficacité de ces dispositifs diminue dès lors que les campagnes s'effectuent sur l'internet.

- **Dépenses** : le contrôle du financement des campagnes vise à limiter l'impact de l'argent sur le résultat des élections. La réglementation en vigueur qui vise à plafonner ces dépenses publicitaires a toutefois perdu de son efficacité en raison du rééquilibrage des dépenses locales et nationales et du fait que les quotas détaillés ne tiennent pas vraiment compte des dépenses consacrées à la communication en ligne. Ces règles varient d'un pays et d'un marché à l'autre, mais il apparaît clairement qu'il serait nécessaire de reparamétrer le plafonnement des dépenses de campagne.
- **Ciblage** : le ciblage des messages sur des critères démographiques fait peser de nouvelles menaces sur l'autonomie de l'individu et le débat politique. Le manque d'informations impartiales peut compromettre l'autonomie individuelle, et des groupes démographiques entiers ou des intérêts régionaux peuvent être exclus du débat politique<sup>2</sup>.
- **Nouveaux acteurs dans le processus électoral** : les intermédiaires détiennent un puissant contrôle d'accès qui leur permet d'influer sur le résultat d'un processus électoral. Les moteurs de recherche, considérés comme digne de confiance par une majorité, ont le pouvoir d'influer sur l'attention et les préférences de vote des électeurs. Epstein et Robertson (2015) ont mis en lumière l'effet manipulateur des moteurs de recherche et montré qu'un classement biaisé des résultats présentés par un moteur de recherche peut conduire des électeurs indécis à voter en faveur d'un candidat. Cet effet serait particulièrement pertinent pour des élections dans lesquels un petit nombre de candidats se suivraient de très près. Diakopoulos (2016) a bien montré les implications parfois très réelles du mode de présentation des résultats des recherches<sup>3</sup>. On pourrait alors voir apparaître de nouvelles formes de corruption et de manipulation échappant aux règles actuelles très centrées sur la radiodiffusion et dépassant les frontières des territoires nationaux.
- **Vérité et tromperie** : la désintermédiation des campagnes politiques court-circuite le filtre traditionnel des valeurs journalistiques (vérité, vérification des faits, nette distinction entre l'information objective et le commentaire). Les règles traditionnelles de lutte contre les affirmations mensongères ou trompeuses perdent ainsi de leur efficacité.
- **Représentation de l'opinion publique**<sup>4</sup> (périodes d'interdiction de la diffusion de sondages ou d'activités de campagne)<sup>5</sup>. La plupart des démocraties se sont dotées

---

<sup>2</sup> Barocas, s. (2012). *The price of precision: Voter microtargeting and its potential harms to the democratic process*. Paper presented at the Proceedings of the first edition workshop on Politics, elections and data, p.33-35.

<sup>3</sup> Diakopoulos, N and M. Koliska. 2016. *Algorithmic Transparency in the News Media. Digital Journalist; Epstein, R. and Robertson, R.E., 2015. The search engine manipulation effect (SEME) and its possible impact on the outcomes of elections. Proceedings of the National Academy of Sciences, 112(33), pp.E4512-E4521.*

<sup>4</sup> Voir [http://www.lse.ac.uk/media@lse/documents/MPP/Policy-Brief-5-Semantic-Polling\\_The-Ethics-of-Online-Public-Opinion.pdf](http://www.lse.ac.uk/media@lse/documents/MPP/Policy-Brief-5-Semantic-Polling_The-Ethics-of-Online-Public-Opinion.pdf)

<sup>5</sup> Voir Ofcom code rule 6.5. À comparer avec Par Condicio en Italie

de règles relatives à la publication des sondages et aux activités de campagne le jour du scrutin et dans une période le précédant. Ces interdictions sont remises en question par la difficulté de les faire respecter en ligne.

- Transparence**<sup>6</sup> : le contrôle public des campagnes a été rendu possible par une quantité de règles de transparence relatives à leur financement et à l'origine de la communication électorale (dont l'obligation d'indiquer l'atelier d'impression et la source de financement des documents). Ces normes sont difficiles à faire respecter en ligne<sup>7</sup>.

Nombre de ces phénomènes relèvent encore plutôt du possible que de la réalité constatée, mais il est indispensable que les responsables politiques et la société civile s'opposent au risque de perte de légitimité démocratique qu'ils entraînent. La réglementation existante, fondée sur les médias traditionnels, devrait être revue et complétée par des mesures visant les nouveaux médias et autres technologies pour éviter tout dysfonctionnement de la démocratie et protéger la légitimité des processus démocratiques.

## 2. Contexte : Réglementer pour des campagnes électorales équitables, correctes et claires

Le recours à l'internet dans les élections met en jeu les normes et les organes de réglementation dans un grand nombre de domaines : liberté d'expression et d'association, législation électorale et observation internationale des élections.

Selon les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques (2010)<sup>8</sup> de la Commission de Venise, le financement des campagnes électorales doit être réglementé afin qu'elles soient :

- Équitables** : de façon à faire obstacle aux influences indues sur les décisions politiques par le biais de dons financiers (et à garantir l'indépendance des partis) ;
- Correctes** : tous les partis politiques doivent pouvoir s'affronter selon le principe de l'égalité des chances ;
- Claires** : la transparence doit être assurée sur les dépenses des partis politiques.

C'est surtout dans la législation électorale que la communication de campagne été réglementée, par :

- a. un plafonnement des dépenses et le contrôle du financement des campagnes ;

---

<sup>6</sup> (PPERA Ch III s126) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/section/126>

<sup>7</sup>La Commission électorale britannique a constamment demandé que toutes ces règles s'appliquent aux communications de campagne, y compris les documents non imprimés.

<sup>8</sup> Commission européenne de la démocratie par le droit (Commission de Venise) 2010 : [Guidelines on Political Party Regulation CDL-AD\(2010\)024](#) pp.35, para.159

- b. des aides publiques à la communication électorale<sup>9</sup> ;
- c. un arrêt de la communication de campagne juste avant le scrutin ; une « période de réflexion »
- d. une réglementation des médias, notamment l'octroi des licences de diffusion<sup>10</sup> ;
- e. des règles applicables à la publicité politique (impartialité, financement public et temps d'antenne gratuit)<sup>11</sup> ;
- f. l'autorégulation et code de déontologie de la presse.

### (a) Objectifs

**Le but général** de la réglementation des campagnes est de protéger l'intégrité des élections, de veiller à ce qu'elles soient libres et équitables et d'empêcher qu'elles soient captées au service d'un petit nombre d'intérêts.

La réglementation cherche à y parvenir de deux façons : elle peut aider la société à former son opinion en faisant en sorte que chaque personne dispose d'un ensemble équilibré de vues et d'opinions ; et elle peut limiter l'impact de l'argent sur le processus électoral, par exemple en plafonnant les dépenses de publicité politique et de campagne. Le financement des campagnes est considéré comme soutenant une forme de discours bénéfique mais il peut faire problème, surtout si des partis et des campagnes sont financés par un petit nombre de donateurs très généreux. Ces objectifs seront atteints grâce aux effets combinés de la législation sur les médias, de la législation électorale et des normes internationales relatives aux droits de l'homme. Selon le Comité britannique des normes pour la vie publique (Committee for Standards in Public Life), le plafonnement des dépenses de campagne a en grande partie été mis en place pour empêcher la collecte de fonds de prendre une importance indue<sup>12</sup>. Le Comité a fait valoir que le financement des partis politiques par des apports privés est aussi une forme de participation citoyenne et d'exercice de la liberté d'expression ; toute législation devrait donc s'efforcer d'arbitrer au mieux entre encourager des contributions raisonnables et limiter des contributions excessivement généreuses.

### (b) Normes et principes internationaux

Un certain nombre de traités internationaux abordent la réglementation des campagnes politiques : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>13</sup>, la Convention

---

<sup>9</sup> IDEA: 142-3.

<sup>10</sup> Pour les règles applicables au Royaume-Uni, voir la section du « Ofcom broadcasting Code » relative aux élections. <http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/broadcast-codes/broadcast-code/elections-and-referendums/>

<sup>11</sup>Voir par exemple le Communications act 2003, section 333.

<sup>12</sup>Committee on Standards in Public Life, 1998. *The Funding of Political Parties in United Kingdom*, Cm 4057-I, pp.120, par. 10.29

<sup>13</sup> Assemblée générale des Nations Unies. 1966. *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Article 25.b. pp.179

européenne des droits de l'homme (CEDH) et la Convention des Nations unies contre la corruption (UNAC)<sup>14</sup> qui prévoit également des dispositions spécifiques visant à garantir la transparence des campagnes électorales.

Un certain nombre d'instruments se rapportant directement ou indirectement au processus électoral et, plus précisément aux campagnes électorales, ont été adoptés par le Conseil de l'Europe.

### ***(i) Financement des partis politiques***

La Recommandation (2003)<sup>4</sup> du Comité des Ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales<sup>15</sup> et la Recommandation 1516 (2001) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le financement des partis politiques<sup>16</sup> recommandent quelques principes généraux s'appliquant au financement que les partis politiques devraient suivre :

- un équilibre raisonnable** entre financements publics et privés ;
- des critères équitables** de répartition des aides publiques aux partis ;
- des règles strictes** régissant les dons privés, y compris par l'interdiction des contributions de donateurs étrangers et d'organisations religieuses et par des restrictions sur les dons d'entreprises ou de sources anonymes ;
- des plafonds** imposés aux dépenses de campagne électorale des partis ;
- la transparence** sur les dons et les dépenses des partis politiques ;
- la mise en place** d'un organisme de contrôle indépendant et de sanctions significatives en cas de violation des règles.

Ces règles devraient aussi être applicables aux tierces parties ne constituant pas des partis politiques.

### ***(ii) Couverture médiatique des campagnes électorales***

La Recommandation Cm/Rec(2007)<sup>15</sup> du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias s'applique à un grand nombre de médias, notamment ceux qui sont « *responsables de la création périodique d'information et de contenu et sa diffusion pour laquelle il y a une responsabilité éditoriale, indépendamment des moyens et de la technologie utilisés pour la délivrer, qui est*

<sup>14</sup> [Convention des Nations unies contre la corruption](#) (UNCAC). 2003. Article 7.3, p.11

<sup>15</sup>

[http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20\(4\)%20pol%20parties%20EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20(4)%20pol%20parties%20EN.pdf)

<sup>16</sup>Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : Recommandation 1516 (2001), Financement des partis politiques. Par.8.

*destinée à la réception par une proportion significative du public dans son ensemble* ». Cette définition englobe la presse écrite, la radiodiffusion et les médias en ligne. Elle ne s'applique toutefois pas aux médias sociaux qui relaient aujourd'hui une grande partie de la communication électorale.

Les principes généraux de la couverture des élections par les médias comprennent :

- la non-ingérence** de la part des autorités publiques ;
- une protection de la part des autorités publiques** contre des attaques, intimidations ou autres types de pressions illégales sur les médias ;
- l'indépendance éditoriale** des médias ;
- l'obligation pour les médias** du service public **de couvrir les élections de façon équitable, équilibrée et impartiale** ;
- la transparence des médias** en ce qui concerne le contenu de la publicité politique payante, ainsi que la propriété des médias par des partis ou des hommes politiques ;
- Un **droit de réponse** ou des mesures équivalentes pour les candidats ou les partis politiques ;
- La diffusion **des sondages d'opinion** qui doit être complétée par des renseignements suffisants pour qu'un jugement puisse être porté sur leur valeur ;
- L'introduction de « périodes de réflexion ».**

### *(iii) Règles relatives à la radiodiffusion et la publicité politique*

Le contrôle de la publicité politique forme une part importante du cadre réglementaire qui vise à empêcher la démocratie de tomber aux mains du pouvoir de l'argent. Cependant, il doit être mis en balance avec le droit à la liberté d'expression.

Contrairement à la presse et aux médias en ligne, la radiodiffusion a été soumise à une réglementation détaillée sur les campagnes politiques. Les exigences dont sont assorties les licences imposent l'impartialité en matière politique et des codes spéciaux s'appliquent à de nombreuses stations de radio et chaînes de télévision, tout particulièrement en période d'élections et de référendum. Les radiodiffuseurs doivent par ailleurs faire preuve de retenue dans la publication des résultats de sondages et appliquer des période « silencieuses » la veille des scrutins. La publicité politique est en outre réglementée en ce qui concerne : i) la transparence, ii) les plages de diffusion et les coûts publicitaires, iii) la publicité politique payante (interdite dans certains pays, comme le Royaume-Uni) et iv) le financement public des budgets publicitaires et/ou les plages réservées que doivent respecter les radiodiffuseurs publics constituent également une forme de rationnement qui sert à niveler le champ de bataille politique.

Le fait que l'interdiction de publicité soit applicable aux radiodiffuseurs mais pas aux médias en ligne signifie qu'elle remplit cet objectif avec moins d'efficacité, à mesure que la communication politique se fait en ligne. Par conséquent, l'évolution des normes de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) en la matière sera importante. La Cour n'a pas eu jusqu'à présent l'occasion d'aborder la question de la publicité politique en ligne. Elle s'est cependant prononcée sur plusieurs interdictions frappant la publicité politique dans les médias de radiodiffusion avec des résultats contrastés.

Dans une affaire où une amende avait été infligée à une chaîne de télévision pour avoir diffusé un message publicitaire payé pour un petit parti politique de retraités, contrevenant ainsi à l'interdiction générale prévue par la législation nationale, la Cour a conclu à une violation de l'article 10 de la Convention (*TV Vest AS et Rogaland Pensjonistparti c. Norvège*). Elle a rendu une décision similaire concernant l'interdiction générale de la publicité politique en Suisse dans l'affaire *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) c. Suisse* où une organisation de défense des droits des animaux avait essayé de faire diffuser par la télévision nationale une publicité contre l'élevage. Sans exclure que cette interdiction puisse être compatible avec le droit à la liberté d'expression dans certains cas, la Cour n'a pas accepté les arguments généraux avancés selon lesquels (a) l'interdiction empêchait de puissants groupes financiers de fausser le débat public et (b) les médias de radiodiffusion devaient être soumis à des limitations plus strictes en raison de leur influence.

Toutefois, dans l'affaire *Animal Defenders International c. Royaume-Uni* qui présentait des faits quasiment identiques (une publicité d'une ONG de défense des droits des animaux contre les traitements cruels infligés aux primates), la Cour a statué en faveur de l'interdiction totale. Adoptant une nouvelle approche relative aux « mesures générales », la Cour a considérablement étendu la marge d'appréciation des États en s'appuyant beaucoup plus sur l'évaluation par les autorités nationales de la nécessité de la mesure. Son raisonnement se fondait notamment sur l'absence de consensus en Europe sur la manière de réglementer la publicité politique payante à la radio et à la télévision, sur les risques d'abus que présente l'application de mesures moins restrictives et sur l'accès de la requérante à d'autres moyens de communication puissants comme la presse écrite, internet et l'organisation de manifestations. Malgré l'importance croissante de l'internet et des médias sociaux, la Cour a estimé que l'interdiction spécifiquement limitée aux médias de radiodiffusion était pertinente, étant donné l'immédiateté et la puissance de leur effet ;

Pour ce qui est de l'accès à ces médias, d'après la jurisprudence de la Cour, l'article 3 du Protocole no 1 qui consacre l'égalité de traitement de tous les citoyens dans l'exercice de leurs droits électoraux ne garantit, en tant que tel, aucun droit pour un parti politique de se voir attribuer un temps d'antenne à la radio ou à la télévision en période préélectorale. Un problème pourrait effectivement se poser uniquement dans des circonstances exceptionnelles, si un parti se voyait refuser cet accès de façon arbitraire alors qu'un temps d'antenne était accordé à d'autres partis (*Partija «Jaunie Demokrāti» et Partija «Mūsu Zeme» c. Lettonie* (déc.)).

En 2017, la Cour a conclu à une violation de l'article 10 dans l'affaire *Orlovskoya Iskra c. Russie*, qui concernait la publication d'articles critiquant un candidat politique dans le journal de la requérante. Les lois électorales russes interdisent les campagnes préélectorales,

notamment la diffusion d'informations sur un candidat ainsi que des avis positifs ou négatifs à son sujet. Le gouvernement russe a affirmé que la presse écrite devrait être soumise aux exigences d'impartialité, de neutralité et d'égalité de traitement en période électorale, mais la Cour a rejeté l'argument selon lequel l'affaire concernait la publicité politique et estimé que l'article 10 accordait un droit à la liberté de choix éditorial visant à publier des informations d'intérêt général pouvant être critiques à l'égard d'un candidat. La Cour a reconnu que certaines restrictions à l'article 10 pouvaient se justifier pour garantir la libre expression de l'opinion des citoyens dans le choix de la législature, mais que l'exercice indépendant de la liberté d'expression par la presse devait être également assuré pendant la période électorale.

### Réglementation de la campagne politique et médias de masse. Quelques comparaisons<sup>17</sup>

	Publicité politique autorisée à la télévision	Plafonnement des dépenses	Financement public direct	Règles de présentation des dépenses	Temps d'antenne gratuit offert aux partis politiques
Royaume-Uni	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
France	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Allemagne	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Italie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Espagne	Non	Oui, le plafonnement des dépenses électorales des partis est établi pour chaque cycle électoral par la Cour des comptes	Oui	Oui	Oui
Danemark	Non	Non	Oui	Oui	Oui
Pologne	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Irlande	Non	Non, un parti ne peut dépenser qu'une partie des fonds qu'un candidat est autorisé à dépenser, avec son accord	Oui	Oui. Les dépenses de campagne doivent être publiées.	Oui
Portugal	Non	Oui, 3 millions d'EUR	Oui	Oui	Oui
Suisse	Non	Non	Non	Non	Non
Belgique	Non	Oui, 1 million d'EUR	Oui	Oui	Oui

### 3. La réalité des campagnes politiques en mutation

Les nouvelles technologies de l'internet posent des défis aux institutions en place et aux principes de la régulation de la communication électorale tels que la liberté d'association, les limites de dépenses et la réglementation de la publicité politique.

<sup>17</sup> Ce tableau est emprunté à Tambini et al 2017. Il est indicatif et peut être amené à changer. Préparé à partir des sources suivantes : Holtz-Bacha, C., & Kaid, L. L. (2006). *Advertising in international comparison. The Sage handbook of political advertising*, 3-14 and IDEA. 2014. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*. Voir également: <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-state-of-political-finance-regulations-in-western-europe.pdf>

Elles remettent en cause la capacité des réglementations existantes à maintenir l'égalité des règles dans la communication électorale entre les campagnes des nouveaux arrivants et celles des partis établis, celles des riches et celles des pauvres, celles des institutions et celles de la société civile.

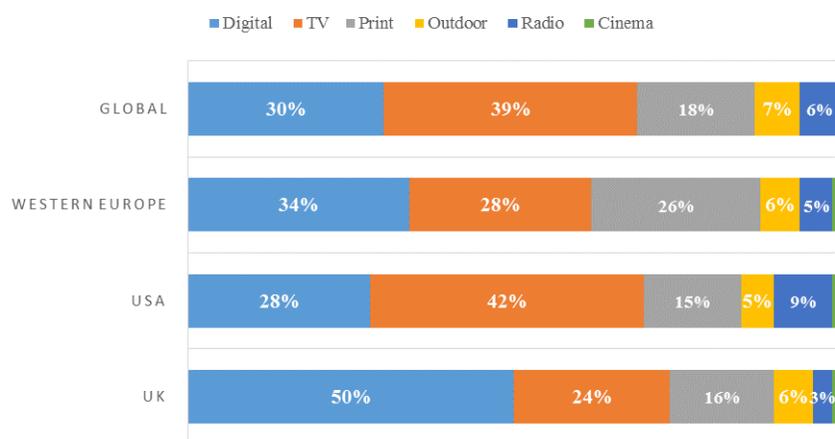
Les nouveaux intermédiaires et les nouvelles plateformes occupent maintenant les positions de contrôle importantes tenues auparavant par les journalistes mais n'ont pas pour autant adopté les obligations déontologiques des médias. Cela représente une menace pour les élections et ouvre des opportunités aux pratiques de corruption.

### (a) Dépenses

En Europe comme ailleurs, les dépenses publicitaires se sont considérablement déplacées vers la communication numérique au cours des dernières dix années ce qui conduit à s'interroger sur l'efficacité des dispositifs actuels de réglementation du financement des campagnes.

Les consommateurs se sont convertis au numérique, et les publicitaires les ont suivis avec leurs budgets marketing. Cela s'est traduit par l'augmentation sensible de la proportion de dépenses affectées à la communication en ligne aux dépens de médias plus traditionnels que sont la télévision, la radio et la presse écrite. En Europe, plus d'un tiers (36 %) des dépenses publicitaires vont aux chaînes numériques (contre 6 % en 2006), dépassant la publicité télévisée (33 %) pour la première fois en 2015 ; ces chiffres masquent toutefois des différences notables d'une région à l'autre<sup>18</sup>. Au Royaume-Uni, un des marchés numériques les plus développés, les chaînes numériques attirent plus de la moitié des dépenses publicitaires nationales.

**PART DES DÉPENSES PAR MÉDIA (2015)**



Source: [Strategy Analytics Advertising Forecast, 2015](#)

Devant cette mutation structurelle du marché publicitaire, les partis politiques ont également commencé à dépenser davantage sur les chaînes numériques. Au Royaume-Uni,

<sup>18</sup> IAB Europe. 2016. "[adex Benchmark](#)" 2015

2015 a été la première année pour laquelle on dispose de chiffres de dépenses de campagnes politiques dans les chaînes numériques. Les grands partis ont consacré au total 1,6 million de livres sterling au numérique, soit 23 % du total de leurs budgets publicitaires ; le gros de ces sommes est allé à Facebook<sup>19</sup>. Aux États-Unis, où la publicité télévisée (largement absente en Europe) est pourtant admise, les élections de 2016 devraient occasionner des dépenses de près d'un milliard de dollars en publicité, soit 10 % des dépenses politiques<sup>20</sup>.

Total des dépenses pour la publicité politique (en %)					
	2008	2010	2012	2014	2016E
Radiodiffusion	69 %	65 %	64%	61%	59%
TV cable	8%	8%	11%	10%	11%
Radio	9%	7%	9%	7%	8%
Presse écrite	10%	11%	10%	11%	8%
Pub. extérieure	4%	9%	4%	9%	4%
Numérique	0%	0%	2%	4%	10%

Source: Borrell and Associated, Kantar/CMAG, estimations Nomura

Ces nouvelles formes de publicité numérique sont moins bien comprises que les types antérieurs et sont par nature moins transparentes. Elles pourraient rendre obsolètes les définitions et les limites fondées sur des médias spécifiques et empêcher l'ensemble du dispositif de garantir l'équité des règles du jeu.

## **(b) Les nouvelles techniques de marketing numérique et leur application à la vie politique<sup>21</sup>**

### **(i) Publicité « push et pull »**

Fondamentalement, les modèles de publicité en ligne sont les mêmes que ceux dont disposent les sociétés commerciales pour toucher leur clientèle potentielle. Il y a deux types, *pull* et *push*, bien que les limites entre eux ont eu tendance à se rapprocher récemment, les données issues de l'un étant reprises dans l'autre.

La technique « *pull* » est surtout utilisée dans les moteurs de recherche, où la publicité est appelée par un mot-clé. Le ciblage se fait dès que l'utilisateur lance une recherche sur un

<sup>19</sup> Electoral Commission. 2016. UK Parliamentary General Election 2015: Campaign spending report pp.28.

<sup>20</sup> Borrell and Associated, Kantar/CMAG, Nomura estimates

<sup>21</sup> L'auteur rend ici hommage à l'excellent appui fourni à sa recherche par Sharif Labo pour le présent document, et en particulier cette section.

mot choisi par l'annonceur pour déclencher l'affichage de l'annonce. Un parti politique peut par exemple décider de miser sur le mot « référendum sur l'UE » qui fera apparaître son annonce dans la page de résultats dès qu'un utilisateur lance une recherche sur ce sujet ou sur un terme connexe. C'est un peu comme dans les Pages jaunes ou un annuaire téléphonique qui présente à l'utilisateur cherchant un produit ou un service des fournisseurs, voire des annonceurs, qui auront payé davantage pour que leur annonce soit mieux mise en valeur. Le modèle économique est basé sur le coût par clic, l'annonceur (ici le parti politique) paie chaque fois qu'un utilisateur clique sur l'annonce. Le montant perçu dépend largement de la popularité du service promu et de la proximité de ce dernier de l'offre du site. Une autre formule moins répandue est la facturation à l'impression : l'annonceur paie alors chaque fois que son annonce est affichée plutôt qu'à chaque clic. Une autre formule moins répandue est la facturation à l'impression : l'annonceur paie alors chaque fois que son annonce est affichée plutôt qu'à chaque clic. Le coût par clic est surtout utilisé dans la publicité déclenchée par des recherches.

En plus du déclenchement par mot-clé, les annonceurs peuvent aussi cibler et ajuster leur publicité en fonction du type d'appareil utilisé, de la langue et des paramètres régionaux.

Dans la formule « *push* », l'utilisateur n'a pas grand-chose à faire. Les annonces s'affichent sans déclenchement pendant que l'internaute vaque à ses occupations en ligne. Il peut s'agir d'annonces publiées sur le site régulier de l'éditeur ou d'un magazine, sur un blog ou sur des plates-formes comme des médias sociaux et des sites de vidéos. Les possibilités de ciblage sont alors innombrables. L'annonceur peut sélectionner sur la base du groupe sociodémographique, des intérêts, des sites web que l'utilisateur a consultés précédemment, des pages qu'il affectionne, de son comportement, de caractéristiques personnelles, etc.

Le partage de données entre plates-formes estompe de plus en plus les distinctions entre *push* et *pull*. Par exemple, les publicités sur Facebook peuvent être ciblées non seulement sur la base des données fournies par l'utilisateur et en circulation dans l'écosystème Facebook, mais aussi sur ce que font les usagers hors de Facebook, par exemple leur historique de navigation sur d'autres sites. De même, un annonceur – qu'il s'agisse d'un parti politique ou d'un supermarché – peut télécharger des listes de ses utilisateurs dans Facebook et utiliser la plate-forme pour leur faire parvenir sa publicité, à eux et à des usagers qui leur ressemblent. De telles techniques peuvent aussi tirer parti des données émanant d'utilisateurs qui ont quitté la page de résultats du moteur de recherche (un usager qui s'est rendu sur un site sans acheter ni s'inscrire peut ainsi être reciblé).

### ***(ii) Ciblage du message***

La tendance générale qui se dégage de ces nouvelles techniques publicitaires est le passage de la grande échelle à la précision. Les partis politiques (et les annonceurs commerciaux) ne cherchent plus à toucher des millions de personnes avec un message identique ; ils préfèrent des outils plus précis qui leur permettent d'envoyer à un groupe mieux circonscrit des messages sur mesure. En appliquant des techniques complexes d'extraction de données capables de faire le lien entre les caractéristiques personnelles d'un individu et ses convictions politiques et de découvrir le comportement politique des électeurs, les partis

politiques s'efforcent d'attirer de nouveaux électeurs en diffusant des messages individualisés sur des questions qui peuvent les concerner personnellement et qui peuvent être décisifs sur la façon dont ils votent, que ces questions intéressent ou non un électorat plus large.

Dans le domaine politique, cela a permis à des partis d'atteindre les milliers d'électeurs qui leur feront gagner une élection. Certes, avant même qu'internet ait radicalement transformé la communication électorale, les hommes politiques diffusaient des messages ciblés en utilisant le porte-à-porte, le publipostage ou les appels téléphoniques pour mobiliser les électeurs et influencer sur leurs choix. Mais ils n'avaient jamais eu accès à autant de données à caractère privé pour personnaliser leur campagne. Aujourd'hui, dès que les données relatives à un électeur sont analysées et que son comportement est déterminé, le ciblage du message peut s'appliquer en utilisant des méthodes traditionnelles de communication électorale (publipostage, porte à porte, etc.) et/ou les nouveaux médias (courriers électroniques, messages ciblés par l'intermédiaire des médias sociaux, etc.), ces derniers étant plus efficaces et moins coûteux.

Les campagnes fondées sur l'utilisation des médias sociaux sont devenues un moyen très attrayant d'atteindre des électeurs potentiels. Cependant, ce ciblage n'est pas public et ne fait donc pas l'objet d'un suivi ou d'un contrôle journalistique. Dès lors, des informations inexactes peuvent être diffusées aux électeurs potentiels à une échelle sans précédent sans qu'aucun contrôle ne soit exercé et sans qu'aucun démenti ne puisse être formulé par les hommes politiques concernés. Ces campagnes permettent également aux hommes politiques de faire des promesses différentes à diverses personnes et donc de fragmenter leurs objectifs politiques dans des messages distincts qui ne sont pas nécessairement compatibles. Au Royaume-Uni, un projet appelé *Who Targets Me* (Qui me vise ?) aborde la question de cette forme opaque de publicité en demandant aux utilisateurs de médias sociaux de leur fournir des informations sur les publicités qu'ils reçoivent<sup>22</sup>.

En outre, le ciblage des messages vise à optimiser les ressources de la campagne électorale et donc se concentre en grande partie sur les électeurs versatiles ou indécis. Ceux qui ne sont pas visés par des messages partisans ciblés sont privés d'un éventail complet de positions politiques que les partis ne communiquent pas au grand public, ce qui crée des inégalités dans les informations que les électeurs utilisent pour déterminer leurs choix politiques.

Ces formes de publicité ciblée sont censées être plus efficaces, non seulement parce que les messages peuvent être adaptés aux citoyens à partir d'un profilage basé sur des données complexes, mais aussi parce que les messages peuvent cibler des circonscriptions et des segments démographiques susceptibles de « faire basculer » une élection. Il en résulte que les autres électeurs soient exclus du débat. Une personne qui a participé à la campagne électorale de 2015 du parti conservateur au Royaume-Uni a ainsi pu dire : *« Il y a des gens qui m'ont dit qu'ils n'entendaient pas parler de nous, que la campagne était invisible. Effectivement, si vous ne résidez pas dans l'une des 100 circonscriptions clés, vous n'entendrez guère parler de nous... »*

---

<sup>22</sup> <https://whotargets.me/en/>

#### 4. Les problèmes que pourraient susciter les nouvelles techniques numériques

Ces nouvelles méthodes posent toutefois des problèmes eu égard aux répercussions qu'elles peuvent avoir sur la légitimité et l'équité des élections et à la capacité des cadres réglementaires et déontologiques actuels à les sauvegarder.

##### (a) Réglementation de la publicité radiodiffusée

Les médias en ligne peuvent déjouer les règles de la publicité télévisuelle. Au Royaume-Uni, par exemple, à l'occasion du récent référendum sur l'UE, la campagne *Britain Stronger* in Europe avait ciblé des vidéos sur certains critères sociodémographiques. L'une d'elles, intitulée « *What would Brexit mean for my children* » (ce que signifierait la sortie de l'UE pour mes enfants) et visant les mères de familles a été visionnée près de 600 000 fois. Sachant que les jeunes ont de plus en plus tendance à consommer leurs contenus télévisuels sur des chaînes en ligne, comme YouTube, on peut d'autant plus s'interroger sur l'efficacité du cadre réglementaire actuel que les contenus audiovisuels sont de plus en plus rapidement offerts au public sur des plates-formes qui n'y sont pas soumis.

##### (b) Transparence

2015 est la première année pour laquelle on dispose de chiffres sur les dépenses de communication numérique des campagnes politiques au Royaume-Uni. Les grands partis ont consacré au total 1,6 million de livres sterling au numérique, soit 23 % du total de leurs budgets publicitaires ; le gros de ces sommes est allé à Facebook. Mais la façon dont les budgets numériques sont déclarés est très lacunaire en raison de la nature des exigences actuelles. Nous ne pouvons ainsi pas savoir si nous percevons bien l'ensemble du phénomène. En particulier, les chiffres ne font pas la distinction entre les médias sociaux et numériques. Selon la Commission électorale britannique, la publicité numérique pourrait se dissimuler dans des catégories plus larges comme les études de marché, le matériel publicitaire et les documents de campagne distribués largement. Ce qui relève de la communication numérique est identifié par le nom du fournisseur. Google ou Facebook sont par exemple des fournisseurs reconnus de services publicitaires sur plates-formes numériques. Mais de nombreuses dépenses numériques passent par des intermédiaires comme des agences publicitaires ou des consultants. On pourrait citer à ce propos les dépenses de publicité numérique du parti travailliste aux élections législatives de 2015 au Royaume-Uni. Le parti avait initialement indiqué seulement 16 000 livres de dépenses pour la publicité en ligne ; en fait on s'était aperçu que le chiffre était faux, le parti ayant dépensé quelque 130 000 livres par le canal d'une agence publicitaire, ce qui est une pratique courante. La Commission électorale a identifié cet aspect comme point important à surveiller, et recommandé que les partis soient contraints de ventiler la déclaration de leurs dépenses entre des catégories plus fines, notamment les médias sociaux, avant les élections législatives suivantes<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Electoral Commission. 2016. [UK Parliamentary General Election 2015](#): Campaign spending report pp.55-56.

### (c) Campagnes misant sur des questions controversées

La possibilité de microcibler les messages politiques incite les parties et les candidats à centrer leurs campagnes sur des questions controversées, très polémiques sur les forums publics mais capables de mobiliser les électeurs, comme l'immigration et la sécurité sociale<sup>24</sup>. Des recherches menées aux États-Unis<sup>25</sup> ont montré que les candidats sont plus enclins à faire campagne sur ces thèmes lorsque le forum n'est pas public. Cela amène encore à s'interroger sur l'impact de ces techniques de campagne précise et dissimulée et de ces flux d'informations asymétriques sur la polarisation de la population. Le ciblage des messages reprend les inquiétudes personnelles des électeurs au sein d'un groupe. Les inquiétudes légitimes des groupes en opposition sont discréditées ou rejetées. Comme ces messages circulent de façon largement secrète, il n'est pas possible de les mettre en doute ou de vérifier la véracité des faits qui les sous-tendent.

### (d) « Redlining politique »<sup>26</sup>

Le ciblage des messages favorise le contact et la communication limités aux personnes jugées dignes d'un effort de campagne et permet par exemple de se concentrer sur les circonscriptions à faible majorité ou les électeurs indécis ; mais qu'en est-il alors de ceux qui sont jugés sans importance stratégique ? Les groupes moins enclins à voter seront encore davantage privés de leurs droits par la précision du ciblage de la campagne. Il y a aussi le risque de créer des cercles vicieux. On utilise fréquemment les résultats de scrutins précédents pour paramétrer la campagne suivante ce qui conduira à négliger par la suite les groupes considérés comme entraînant un gaspillage de ressources (*redlining*). Et les groupes perçus comme fermement décidés ne recevront probablement que des informations de la part du parti qu'ils soutiennent (toujours pour éviter le gaspillage de ressources). Si une société démocratique est portée par la libre circulation de l'information qui permet aux électeurs d'arbitrer entre points de vue, toute entrave risque d'y exacerber la polarisation. Les progrès techniques qui permettent de cibler les messages éliminent une « inefficacité bénéfique », utile à la vie publique, observe Karpf<sup>27</sup> (2012).

### (e) Intermédiaires

Le contrôle d'accès, le ciblage des messages et la manipulation de l'opinion passent sur l'internet par des intermédiaires opaques. Leur accès au public que les partis veulent toucher ajouté à la maîtrise des instruments de ciblage et des très précieuses données utilisateurs les placent à la principale place dans la hiérarchie des pouvoirs.

---

<sup>24</sup> Barocas, S., 2012, November. *The price of precision: Voter microtargeting and its potential harms to the democratic process*. In *Proceedings of the first edition workshop on Politics, elections and data* (pp. 31-36). ACM. Sunne Hillygus. D & Shields.G. T. 2009. « *The Persuadable Voter: Wedge Issues in Presidential Campaigns* ».

<sup>25</sup> Sunne Hillygus .D & Shields.G. T. 2009. « *The Persuadable Voter: Wedge Issues in Presidential Campaigns* »

<sup>26</sup> Howard, P.2006. *New Media Campaigns and the Managed Citizen*. Cambridge University Press

<sup>27</sup> Karpf, D. 2012. *The MoveOn Effect: The Unexpected Transformation of American Political Advocacy*, Oxford University Press.

En ce qui concerne les services d'hébergement, certaines plates-formes en ligne ont mis en place des politiques visant à identifier les campagnes politiques et les mettre en conformité avec les lois nationales. Les publicités diffusées sur Google par exemple, doivent respecter les lois de l'État dans lequel ces campagnes se déroulent. La réglementation de Twitter inclut également des restrictions concernant la publicité politique, notamment des obligations relatives aux contenus et à leur divulgation, ainsi que des critères d'admissibilité, etc. On peut se demander cependant si ces plates-formes ont les moyens d'appliquer efficacement leurs propres politiques et des stratégies pour y parvenir. En Espagne par exemple, certaines dispositions réglementant la tenue des campagnes électorales, comme l'interdiction de faire campagne la veille du scrutin, s'appliquent également aux médias en ligne. Certains affirment cependant que cette restriction n'est pas applicable sur internet et n'a plus aucun sens. En France, les règles qui encadrent les sondages d'opinion ne concernent pas la plupart des sondages en ligne car ils ne constituent pas des échantillons représentatifs de l'électorat. Il est par conséquent facile de contourner l'interdiction de publier des sondages la veille et le jour du scrutin et les contrevenants sont rarement sanctionnés. En outre, dans certains États membres tels que le Royaume-Uni, la législation nationale ne prévoit pas de contrôle de la communication électorale en ligne par les autorités<sup>28</sup>.

Enfin, ces plates-formes ont la capacité de faciliter ou de freiner la diffusion de l'information. En théorie, elles pourraient aider un parti politique dont les intérêts commerciaux ou les idées coïncident avec les leurs à atteindre leur public, ou le contraire. Des inquiétudes réelles ont déjà été exprimées à ce sujet : un ancien employé de Facebook a récemment déclaré avoir aidé à ce que la droite n'apparaisse pas sous la rubrique *trending* (actualité très suivie) du site. Les méthodes de sélection et de présentation de l'information sur ces sites étant opaques, il est impossible de vérifier indépendamment de telles affirmations. Sur le plan structurel, on est amené à s'interroger sur le futur de la vie publique dès lors qu'un discours d'une importance primordiale pour la démocratie passe par un espace privatisé, placé sous la coupe d'un petit nombre de sociétés privées de communication en ligne et qui privilégie les entités capables de comprendre et d'exploiter un univers aussi technique.

#### **(f) Déontologie du journalisme et autorégulation**

Les élections suscitent depuis longtemps des doutes sains sur la sincérité des membres de la classe politique, mais le référendum sur le Brexit et la campagne des élections présidentielles américaines de 2016 ont relancé le débat sur la politique de la « post-vérité » et du « post-factuel »<sup>29</sup> et sur le rôle des médias sociaux dans la propagation des rumeurs et de contrevérités<sup>30</sup>. La base factuelle du discours politique était auparavant en

---

<sup>28</sup> European Audiovisual Observatory: *Media coverage of elections: the legal framework in Europe*, p.p. 44, 45, 53, and 60.

<http://www.obs.coe.int/documents/205595/8714633/IRIS+Special+2017-1+Media+coverage+of+elections++the+legal+framework+in+Europe.pdf/b9df6209-651b-456a-bdf5-1c911d6768cc>

<sup>29</sup> [http://www.nytimes.com/2016/08/24/opinion/campaign-stops/the-age-of-post-truth-politics.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/08/24/opinion/campaign-stops/the-age-of-post-truth-politics.html?_r=0)

<sup>30</sup> [http://www.nytimes.com/2016/08/28/magazine/inside-facebooks-totally-insane-unintentionally-gigantic-hyperpartisan-political-media-machine.html?smid=fb-share&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/08/28/magazine/inside-facebooks-totally-insane-unintentionally-gigantic-hyperpartisan-political-media-machine.html?smid=fb-share&_r=0) Voir aussi *Myth vs. fact: are we living in a post*

partie garantie par le filtrage opéré par les journalistes en vertu de leurs obligations déontologiques et de leur devoir de vérification des faits. Une proportion plus grande de l'information électorale contournant maintenant ces contrôles, par exemple sur les médias sociaux, on en vient à s'interroger sur leur efficacité. Certaines législations électorales couvrent la diffusion délibérée de contrevérités dans les campagnes<sup>31</sup> dans des circonstances très circonscrites ; mais ces règles pourraient devenir difficiles à faire respecter à l'avenir.

Au cours de la récente vague d'élections présidentielles/législatives dans un certain nombre de pays européens et aux États-Unis, les électeurs ont été la cible de campagnes de désinformation à l'origine d'un grand nombre de fausses informations en ligne. Bien qu'aucune donnée empirique ne soit disponible sur l'impact réel de ces campagnes, des preuves existent que des fausses informations ont été plus largement partagées sur Facebook que celles produites par des médias de qualité : « *Au cours des trois derniers mois de la campagne présidentielle américaine, 20 fausses informations ont été les plus consultées et provenaient de sites spécialisés dans les canulars et de blogs extrêmement partisans ; elles ont généré 8 711 000 partages, réactions et commentaires sur Facebook. Pendant cette même période, les 20 informations sur les élections les plus consultées provenant de 19 grands sites d'information sur internet ont généré au total 7 367 000 partages, réactions et commentaires sur Facebook*<sup>32</sup>. » Lors de l'élection présidentielle française, des attaques ont été coordonnées sur Twitter pour diffuser de fausses informations ayant les mêmes *hashtags* et visant des comptes privés afin d'influencer leurs utilisateurs.

Un certain nombre d'initiatives ont été lancées pour lutter contre la circulation massive de faux messages. La vérification des faits est la principale contre-mesure adoptée par les médias sociaux et les organisations indépendantes. Tous les grands intermédiaires ont mis au point ou adopté des mécanismes permettant de vérifier les déclarations, assertions et rumeurs afin de déterminer leur exactitude<sup>33</sup>. En France, le projet CrossCheck a eu pour but de démonter les rumeurs liées à l'élection présidentielle française<sup>34</sup>. Cependant, les tentatives de démonter les rumeurs n'ont que des effets limités car elles ne s'adressent pas nécessairement au même public que les fausses informations d'origine. Une analyse de l'efficacité de la vérification des faits liée à l'élection du président français a montré qu'il n'y avait presque rien de commun entre le groupe qui discutait d'une rumeur particulière sur Twitter et le groupe qui discutait le démenti.

---

*factual democracy?* Susan Banducci and Dan Stevens. In *The EU referendum analysis 2016: media, in voters and the campaign*. Daniel Jackson Et Al eds.

<sup>31</sup> Robertson and Nicol (1992) pp. 615

<sup>32</sup> Silverman, C. (2016b) This Analysis Shows How Viral Fake Election News Stories Outperformed Real News On Facebook, BuzzFeed News, November 16, 2016. <https://www.buzzfeed.com/craigsilverman/viral-fake-election-news-outperformed-real-news-on-facebook>

<sup>33</sup> Mosseri, A. (2016) *News Feed FYI: Addressing Hoaxes and Fake News*, Facebook Newsroom, December 15, 2016.

<https://medium.com/google-news-lab/growing-the-first-draft-coalition-4fc59a11c441>

<sup>34</sup> <https://crosscheck.firstdraftnews.com/france-en/>

## (g) Vie privée

La confidentialité protège la liberté d'expression et facilite le débat politique en offrant aux électeurs un espace de réflexion et de choix de leurs positions à l'abri des regards. Un espace en ligne où toute conversation, tout propos, tout message est enregistré, dépouillé et analysé à des fins commerciales et politiques pourrait éroder la liberté d'expression et entraver les échanges d'opinions, surtout si les électeurs commencent à s'inquiéter des déficits de confidentialité<sup>35</sup>. Les réseaux sociaux, les services spécialisés ainsi que les partis politiques eux-mêmes peuvent aujourd'hui collecter des données à caractère personnel provenant de sondages politiques, d'archives publiques, de médias sociaux et d'autres sources commerciales afin de modéliser l'électorat et d'évaluer les préférences politiques des citoyens. D'énormes bases de données peuvent ainsi être créées et utilisées pour une cartographie politique et une publicité rémunérée ciblée. La légalité de ces bases de données n'est pas clairement démontrée et elles peuvent très facilement donner lieu à des violations de données massives.

En Europe, toutes les entités qui collectent et traitent des données à caractère personnel sont soumises aux lois nationales relatives à la protection des données qui découlent de plusieurs instruments internationaux. La Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (Convention 108) indique que des informations à caractère personnel ne peuvent être traitées automatiquement qu'à deux conditions : si le droit interne fournit des garanties appropriées et surtout, si l'intéressé donne son consentement exprès. Cette condition s'applique également à l'utilisation des données de tiers ; en effet, un consentement préalable doit être également obtenu dans ce cas. Dans les États membres de l'Union européenne, le traitement des données à caractère personnel est également couvert par la Directive européenne de 1995 relative à la protection des données (95/46/CE) et le Règlement 45/2001 sur la protection des données. Dans ce règlement, les opinions politiques sont considérées comme une forme sensible de données à caractère personnel ; néanmoins, les partis politiques sont autorisés à compiler des données sur les opinions politiques des citoyens dans le cadre de leurs activités électorales dans des conditions quasiment égales à celles qui découlent de la Convention 108. L'un des problèmes que pose l'application pratique de ces normes est l'imprécision de la notion d' « opinions politiques » qui peut dépasser la simple affiliation à un parti politique. Force est de constater que l'internet a facilité la participation massive des citoyens au débat public et que ceux-ci affichent leurs préférences et affiliations politiques dans différents contextes lorsqu'ils communiquent en ligne.

Au Royaume-Uni, le Bureau du commissaire à l'information a lancé une enquête sur les violations des lois relatives aux données qui auraient pu avoir été commises par des participants aux campagnes « Vote Leave » et « Leave.EU » lors du référendum de 2016 sur l'UE. En effet, de grandes quantités de données à caractère personnel provenant des profils

---

<sup>35</sup> Kreiss, D. (2012). [Yes we can \(profile you\): A brief primer on campaigns and political data](#). *Stanford Law Review Online*, 64, 70.

d'utilisateurs de médias sociaux auraient été utilisées pour mieux déterminer les cibles de publicités très individualisées<sup>36</sup>.

#### **(h) Tracer les sources de financement**

Le financement des campagnes organisées depuis l'étranger peut poser de graves problèmes pour réguler les dépenses autant qu'en ce qui concerne la diffusion des messages. La législation électorale de nombreux pays interdit les contributions étrangères aux campagnes politiques. Par exemple, aux termes de la Loi électorale irlandaise, les partis politiques et les organisations non gouvernementales ne peuvent accepter de dons politiques étrangers. Cependant, si un bailleur de fonds étranger ne peut directement financer un parti politique basé en Irlande ou une campagne politique en Irlande, la réglementation ne prévoit rien en ce qui concerne les dépenses d'activités politiques menées hors du pays. La Standards in Public Office Commission qui a pour rôle de superviser les déclarations d'intérêts et la conformité, entre autre, des dépenses électorales a récemment remarqué des cas où des ONG étrangères ont organisé des campagnes depuis l'étranger lors d'élections et de referendums. Elles ont dirigé leurs campagnes en utilisant des nouvelles technologies de l'internet et ont ciblé des groupes démographiques très spécifiques dans le pays. Ces organisations n'étant pas basées en Irlande, il est difficile de contrôler leurs actions dans la mesure où leurs financements n'ont jamais pénétré le territoire.

Une nouvelle source de financement qui devient de plus en plus importante avec l'ère des médias sociaux est le financement participatif (« crowdfunding ») où les donations se font en ligne. En Irlande, les parties politiques et les tiers ont l'obligation de refuser ou de retourner des dons qui dépassent un certain seuil comme de refuser les dons étrangers. Cependant, un nombre croissant de partis et d'organisations prévoient la possibilité de dons en ligne ou cherchent à bénéficier de financements participatifs, ce qui rend de plus en plus difficile d'en tracer l'origine.

#### **(i) Synthèse : les nouvelles menaces qui pourraient empêcher les campagnes électorales d'être équitables, correctes et claires**

En bref, le fonctionnement des campagnes change. La télévision reste importante, mais la communication en ligne monte rapidement en puissance et a sur les campagnes politiques des effets que les chercheurs commencent seulement à comprendre.

Les activités de campagne menées sur internet ont un impact sur les trois grands buts dégagés par la Commission de Venise.

Le premier - règles du jeu équitable et égalité des chances entre les partis politiques - suscite des inquiétudes particulières. La plupart des garanties à ce sujet figurent en effet dans les licences de radiodiffusion, avec un système de rationnement visant à un accès aussi équitable que possible aux chaînes et au public. Le ciblage réduit par ailleurs les dépenses ; par conséquent, les plafonds absolus protégeraient moins efficacement la démocratie.

---

<sup>36</sup> <https://www.theguardian.com/politics/2017/feb/26/us-billionaire-mercator-helped-back-brexit>

En ce qui concerne le deuxième but - prévention de la corruption - nous observons que les grands instruments, en particulier les règles de financement des partis et des campagnes, font face à des défis importants. Il convient de reconsidérer les méthodes actuelles de calcul des dépenses politiques et de leur présentation ventilée.

Le troisième objectif – transparence - est compromis de multiples façons. Il devient plus difficile de mettre en œuvre un système de repérage permettant aux électeurs de comprendre le financement des campagnes, mais aussi de faire respecter les exigences de déclaration des dépenses aux organes de surveillance. Le ciblage des messages n'implique pas seulement la diffusion, mais le recours en arrière-plan à des ressources énormes permettant d'analyser les données pour déterminer les segments à cibler et les messages<sup>37</sup>. Au-delà de ces principes reconnus, la recherche universitaire a fait ressortir de nouvelles atteintes à la légitimité des élections, à savoir des problèmes d'autonomie, de confidentialité de la réflexion et de ciblage des messages, auxquels il faudrait à long terme s'attaquer pour sauvegarder la légitimité du processus démocratique.

Il n'en va pas seulement de l'ensemble du système démocratique, mais aussi de chaque électeur : l'indépendance de ses décisions, la confidentialité de ses données, voire du secret du scrutin lui-même. La confidentialité des données et les libertés d'association et d'expression sont fondamentalement inséparables. Le risque accru de scrutation extérieure de la genèse de la décision de l'électeur se traduit par l'autocensure et la démobilisation politique.

Dans son rapport sur le référendum sur l'indépendance de l'Écosse en 2014, la Commission électorale britannique a émis plusieurs recommandations en 2013 et 2016. Elle a par exemple estimé qu'il devrait y avoir des exigences proportionnées d'indication d'origine des documents imprimés et non imprimés dans le cadre des référendums et des élections dans l'ensemble du Royaume-Uni<sup>38</sup>. Selon la Commission, cette exigence devrait permettre que les règles de déclaration d'origine restent proportionnées et conformes à une réglementation moderne, tout en garantissant une transparence suffisante.

La Commission avait aussi recommandé que le gouvernement ne diffuse pas de tracts payés, ce qu'il a pourtant fait lors du référendum sur l'UE, et estimé que la réglementation du contenu des campagnes était inadéquate.

## **5. Conclusions**

L'effet le plus fondamental, le plus pernicieux et en même temps le plus difficilement détectable du recours accru aux médias sociaux n'est pas le pouvoir grandissant des intermédiaires, mais l'incapacité de la réglementation à garantir l'équité des règles du jeu politique et à limiter le rôle de l'argent dans les élections. On s'accorde à présent à reconnaître – et les normes juridiques et réglementaires en tiennent compte – que les médias jouent un rôle très important dans le débat démocratique et les choix des électeurs.

---

<sup>37</sup> Tufekci, Z. (2014). *Engineering the public: Big data, surveillance and computational politics*.

<sup>38</sup> Obligation légale d'inscrire sur un imprimé électoral les noms et adresses des imprimeurs et des militants, par conséquent des personnes responsables de la production de l'imprimé.

Des garanties ont donc été mises en place pour prévenir le détournement du processus politique par les médias de masse. Ces règles doivent maintenant être actualisées et adaptées à l'évolution des médias.

Au Royaume-Uni, lorsqu'ils ont examiné la législation sur le financement des campagnes, la Commission électorale (2014) et le Comité des normes de la vie publique (1998) ont estimé qu'un organe de régulation devait être chargé de vérifier en continu la législation et de l'adapter aux nouveautés techniques.

« *Outre sa fonction générale de surveillance des élections et des modes de financement* » a estimé le Comité, « *la Commission électorale devrait avoir spécifiquement pour tâche de surveiller le fonctionnement du dispositif en place... et les effets généraux de l'évolution des technologies de la communication sur la publicité politique* »<sup>39</sup>.

Nombre de problèmes soulevés par le recours à l'internet dans les campagnes proviennent des messages que ne couvrent pas encore les règlements et normes. Or il faudrait que les observateurs d'élections et les régulateurs gardent constamment l'œil, par exemple, sur le ciblage des messages, le *redlining* et les entraves au débat. Un effort de fixation plus active de normes pourrait être utile dans un certain nombre de domaines.

#### *Données personnelles*

Conformément à la Convention 108, à la Recommandation CM/Rec(2012)4 sur la protection des droits de l'homme dans le cadre des services de réseaux sociaux et à la Recommandation CM/Rec(2016)5 du Comité des Ministres aux États membres sur la liberté d'internet, les réseaux sociaux ne devraient pas traiter de données à caractère personnel au-delà de la finalité légitime particulière pour laquelle elles ont été collectées. Les campagnes électorales constituent le plus souvent un but distinct, appelant un consentement distinct. La compatibilité de l'exploitation des données à caractère personnel à des fins de ciblage des messages dans le contexte des campagnes électorales avec la législation nationale devrait être contrôlée par les agences nationales de protection des données, en liaison avec les observateurs d'élections. Les États membres devraient par ailleurs sensibiliser les électeurs à la possibilité que leurs activités en ligne soient utilisées à des fins politiques.

#### *Responsabilités des intermédiaires dans le domaine de la liberté d'association et du droit à la liberté de réunion pacifique*

La Recommandation CM/Rec(2016)5 sur la liberté d'internet précise que les individus et les associations sont libres d'utiliser l'internet et des plates-formes sur l'internet pour organiser des réunions pacifiques. Les campagnes politiques menées par des partis politiques, des candidats et d'autres personnes en ligne supposent que les gouvernements, mais aussi les plates-formes et les intermédiaires prennent leurs responsabilités et élaborent des codes de conduite qui expliquent la façon dont ils respectent ces droits fondamentaux et mettent en place des stratégies pour les appliquer concrètement en ligne conformément aux législations nationales respectives relatives aux campagnes politiques.

---

<sup>39</sup> *The Committee on Standards in Public Life*, 1998. [The Funding of Political Parties in the United Kingdom](#), Cm 4057-I, pp.183.

### *Réglementation des campagnes électorales*

L'avènement de la publicité politique en ligne transforme profondément les campagnes politiques, ce qui devrait conduire les parlements nationaux à considérer de nouveau l'efficacité des règles afférentes sous leur forme actuelle. Il conviendrait que les principes et normes pertinents soient actualisés d'une façon qui tienne compte de l'importance des activités de campagne en ligne. Il faudrait compléter les modes d'observation (sélection des médias à observer – contrôle des contenus, révision du contrôle des dépenses, et transparence et exigences imposées aux plates-formes et aux intermédiaires en matière de données).

### *Contrôle des dépenses électorales*

Les autorités nationales compétentes (commissions électorales, organismes nationaux indépendants de régulation des communications) devraient surveiller l'importance globale de la publicité politique et des activités de campagne en ligne dans les campagnes électorales et vérifier l'efficacité des quotas, des plafonds et des grilles de présentation relatifs aux dépenses électorales et aux annonces subventionnées sur les médias de services publics. Il faudrait procéder à une analyse de grande ampleur pour s'assurer que le cadre juridique garantit bien que les campagnes électorales sont équitables, correctes et claires. Il serait nécessaire d'élargir la définition des frais de campagne pour prendre en compte les coûts engendrés par la rémunération des consultants et le traitement des bases de données en rapport avec les dépenses de campagne, ou d'envisager d'imposer un plafonnement des dons et non des dépenses.

### *Législation sur les médias*

Il conviendrait de reconsidérer en particulier le rôle de la réglementation de la radiodiffusion et sa capacité à préserver l'équité des règles du jeu dans les campagnes politiques. Il faudrait rechercher des façons nouvelles et innovantes de faire en sorte que les entités politiques nouvelles, moins bien nanties et minoritaires parviennent à faire entendre leurs campagnes.

### *Autorégulation et exactitude des informations*

Bien que la crainte de la circulation d'informations mensongères soit souvent amplifiée et instrumentalisée par des parties intéressées, l'autorégulation du journalisme a un rôle important à jouer pour élaborer des mesures incitatives au sein de la profession qui viseraient à favoriser l'exactitude des informations. Il conviendrait d'encourager les instances d'autorégulation du journalisme à collaborer avec les intermédiaires d'internet pour créer des environnements favorables à la vérification des informations indépendamment des autorités publiques, ainsi que de prévenir les actes de désinformation délibérée capables d'avoir des répercussions sur les processus électoraux.

## Références bibliographiques

[Ace Project. 2013. Media and Elections](#)

[Barocas, S. \(2012\). \*The price of precision: Voter microtargeting and its potential harms to the democratic process\*. Paper presented at the Proceedings of the first edition workshop on Politics, elections and data.](#)

Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, [Recommandation \(2003\)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales](#)

[Conseil de l'Europe, Comité des Ministres. 2003. Recommandation Rec\(2003\)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.](#)

Diakopoulos. N and M. Koliska. 2016. *Algorithmic Transparency in the News Media. Digital Journalism.*

[Electoral Commission. 2013. A regulatory review of the UK's party and election finance law. Electoral Commission](#)

Electoral Commission. 2016. UK Parliamentary General Election 2015: Campaign spending report.

Epstein, R. and Robertson, R.E., 2015. *The search engine manipulation effect (SEME) and its possible impact on the outcomes of elections*. Proceedings of the National Academy of Sciences, 112(33), pp.E4512-E4521.

Commission européenne pour la démocratie par le droit, 2010, [Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD\(2010\)04.](#)

[Fisher, J., 2001. Campaign finance: elections under new rules. Parliamentary Affairs, 54\(4\), pp.689-700.](#)

[Holtz-Bacha, C., & Kaid, L. L. \(2006\). Advertising in international comparison. The Sage handbook of political advertising, 3-14.](#)

[Holtz-Bacha, C., & Kaid, L. L. \(2006\). Political advertising in international comparison. The Sage handbook of political advertising, 3-14.](#)

[Howard, P. N. \(2006\). New media campaigns and the managed citizen. Cambridge University Press.](#)

[IDEA. 2014. Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance](#)

[Kreiss, D. \(2012\). Yes we can \(profile you\): A brief primer on campaigns and political data. Stanford Law Review Online, 64, 70.](#)

[Mark Pack "Constituency expense limits are dying off in the UK, but neither politicians nor the regulator will act"](#)

Nielsen, Rasmus Kleis. 2012. *Ground Wars: Personalized Communication in Political Campaigns*. Princeton: Princeton University Press

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : [Recommandation 1516 \(2001\), Financement des partis politiques](#)

Robertson, G. and Nicol, A.G., 1992. Media law. 5th ed. p.614. Penguin Royaume-Uni.

Ross Tim. 2016. *Why the Tories Won: The inside story of the 2015 election*. Biteback Publishing

Rowbottom J, 2011. *The role of spending controls. The Funding of Political Parties: Where Now?* By Keith D. Ewing, Jacob Rowbottom, and Joo-Cheong Tham (eds.) [Abingdon: Routledge, 2011. 270 pp

[Rowbottom, J. 2010. Financing Political Parties in the United Kingdom. Policy Quarterly 6 \(3\), pp. 8-13.](#)

[Rubinstein, I. \(2014\). Voter privacy in the age of big data. Wisconsin Law Review](#)

Tambini, D; Goodman, E; Labo, S, and Moore, M. (2017). *The New Political Campaigning*. LSE Media Policy Project Policy Brief number 19.

[The Committee on Standards in Public Life, 1998. The Funding of Political Parties in the United Kingdom, Cm 4057-I, pp.110](#)

[Tufekci, Z. \(2014\). Engineering the public: Big data, surveillance and computational politics.](#)

[Commission de Venise. \(2010\) Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques](#)

## Annexe

### **Comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (MSI-MED)**

Elda BROGI - Coordinatrice scientifique - Centre pour le pluralisme et la liberté des médias - Centre d'études avancées Robert Schuman - Institut de l'université européenne

Pierre François DOCQUIR - Juriste principal ARTICLE 19 (Vice-Président)

Maria DONDE - Directrice des politiques internationales de l'Ofcom (autorité de réglementation des communications du Royaume-Uni)

Natalie FERCHER - Experte en droit des médias et de la communication - Service du droit des médias et coordination de la société de l'information - Chancellerie fédérale - Autriche

Gudbrand GUTHUS - Directeur du service des licences et de la supervision - Autorité des médias de Norvège

Ivane MAKHARADZE, Chef du Service de régulation de l'Audiotvisuel, Commission Nationale des Communications - Géorgie

Helena MANDIĆ - Directrice de la radiodiffusion - Autorité de régulations des communications - Bosnie-Herzégovine (Présidente)

Tarlach McGONAGLE - Chercheur principal et conférencier à l'Institut pour le droit de l'information (IVIR) - Université d'Amsterdam

Noël REIJNDERS - Conseiller principal - Service des médias, de la littérature et des bibliothèques - Ministère de la culture, de l'éducation et des sciences - Pays-Bas

Helena SOUSA - Professeure en communication - Doyenne de l'Ecole des sciences sociales - Université de Minho (Portugal<sup>o</sup>)

Damian TAMBINI - Professeur agrégé - Directeur du projet Politiques des médias - Directeur du programme MSc Media & Communications - London School of Economics

Josef TRAPPEL - Professeur en politiques des médias et économie des médias - Chef d service de la recherche en communication de l'Université de Salzburg

Maja ZARIC - Conseillère pour les médias - Service des médias - Ministère de la culture et de l'information - République de Serbie

*Comité d'experts sur le pluralisme des médias  
et la transparence de leur propriété  
(MSI-MED)*

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

29 septembre 2017

MSI-MED (2016) 11rev3

**Projet d'étude de faisabilité d'un instrument  
normatif pour une meilleure prise en compte de  
l'égalité des genres dans la couverture médiatique  
des élections**

**Troisième projet du 29 septembre 2017**

<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
<b>Objectifs de l'étude.....</b>	<b>3</b>
<b>Partie I. Les instruments juridiques du Conseil de l'Europe .....</b>	<b>5</b>
1. Recommandation CM/Rec(2013)1 du Comité des Ministres aux États membres sur l'égalité entre les femmes et les hommes et les médias .....	6
2. Recommandation CM/Rec(2011)7 du Comité des Ministres aux États membres sur une nouvelle conception des médias .....	6
3. Recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias.....	7
4. Recommandation CM/Rec(2007)17 du Comité des Ministres sur les normes et mécanismes d'égalité entre les femmes et les hommes .....	7
5. Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information. ....	7
6. Mise en œuvre des normes existantes du Conseil de l'Europe .....	8
<b>Partie II. Les médias et l'égalité des genres .....</b>	<b>8</b>
1. Données relatives à la couverture médiatique des hommes et des femmes politiques .....	8
2. Raisons de l'inégalité de genre dans la couverture médiatique des femmes candidates ..	11
3. Couverture médiatique des élections dans une perspective de genre.....	12
a. Qui couvre les questions politiques ?.....	13
b. Reportages effectués par des femmes reporters par thèmes 2000-2015 .....	15
c. Cadrer le message : les pratiques journalistiques.....	16
d. De quoi parlent les politiques ? .....	17
e. Les femmes politiques, objets de stéréotypes .....	18
i. <i>Le style au détriment du fond</i> .....	18
ii. <i>Sexualisation</i> .....	19
iii. <i>La situation de famille</i> .....	19
iv. <i>Les épouses d'hommes politiques</i> .....	19
v. <i>l'effet des réseaux sociaux</i> .....	20

4. Influence des reportages des médias sur l'opinion des électeurs.....	21
<b>Partie III. Examen des pratiques et mécanismes nationaux de régulation et d'autorégulation .....</b>	<b>23</b>
1. Exigences légales en matière d'égalité des genres dans les médias.....	24
2. Stratégies des organismes de réglementation des médias et des autorités chargées de la promotion de l'égalité des genres dans les médias .....	25
3. Autorégulation des médias .....	26
a) Organisations de journalistes et conseils de presse.....	26
b) Bonnes pratiques des journalistes et des médias .....	27
4. Initiatives de la société civile .....	29
5. Outils et orientations visant à améliorer la représentation des genres dans les médias ..	30
<b>Partie IV. Conclusions.....</b>	<b>31</b>
1. Mécanismes de réglementation et d'autorégulation.....	32
2. Éducation et formation des médias.....	34
3. Travaux de recherche.....	35
<b>Références bibliographiques.....</b>	<b>36</b>
<b>Annexe .....</b>	<b>40</b>

## Introduction

Dans le mandat du Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) pour l'exercice biennal 2016-2017, le Comité des Ministres a demandé au Comité directeur de réaliser une étude de faisabilité sur un instrument normatif pour une meilleure prise en compte de l'égalité de genre dans la couverture médiatique des élections et l'utilisation de l'internet dans le contexte des élections, et a approuvé la création d'un Comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (MSI-MED), qui est une structure subordonnée ayant pour but de faciliter le travail du CDMSI. La composition du MSI-MED figure à l'annexe du présent document.

À sa première réunion (22-23 mars 2016), le Comité d'experts a décidé de traiter séparément les deux aspects de l'étude, à savoir l'utilisation de l'internet dans les campagnes électorales et l'égalité de genre dans le contexte de la couverture médiatique des élections. Mme Maja Zarić et Monsieur Pierre François Docquir ont été tous deux nommés rapporteurs pour la préparation de l'étude de faisabilité sur un instrument normatif pour une meilleure prise en compte de l'égalité de genre dans la couverture médiatique des élections. Le Comité d'Experts a par ailleurs nommé une rapporteure indépendante, Mme Pamela Morinière, dont le rôle consistait à fournir une expertise spécifique sur les questions de genre et de représentation des femmes (politiciennes et candidates) dans les médias.

## Objectifs de l'étude

Quelques mois avant les élections fédérales de 2005, en Allemagne, Reinhold Beckmann, présentateur de l'émission populaire de la chaîne de télévision publique allemande ARD a présenté à la candidate de la CDU, Angela Merkel, une photographie du comédien américain Brad Pitt en lui posant la question suivante : « *Comment le trouvez-vous ? Il est maintenant célibataire, il vient de divorcer* ». Surprise, Angela Merkel a répondu « *Dois-je vraiment répondre à cette question ?* »

<sup>1</sup>. Il est très probable que les homologues masculins de Mme Merkel, ou tout autre personnage célèbre divorcé, n'ont pas été interrogés à ce sujet pendant la même période. Sachant qu'il ne s'agit pas d'un cas isolé de question spécifique au genre, le problème est donc ici de savoir si et dans quelle mesure la couverture médiatique des événements politiques, en particulier pendant les périodes électorales, est déterminée par le genre des participants, et si cela a une incidence quelconque sur le résultat des élections.

Une participation égale et équitable des femmes et des hommes dans le débat politique est une condition fondamentale de la démocratie. À une époque où de nombreux pays européens ont adopté des politiques visant directement à promouvoir la candidature des femmes, souvent par le biais de systèmes de quotas facultatifs ou obligatoires, les femmes sont plus nombreuses à se porter candidates. Elles ont par exemple obtenu 37% des sièges à l'issue des élections de 2014 au Parlement européen, ce qui représente une augmentation de 2 % par rapport à 2009 et de 6 points par rapport à 2004.

---

<sup>1</sup> Portraying Politics- a toolkit on gender and television, Beckmann, ARD, 10.01.05.

Les élections sont des périodes de grande activité médiatique. Les électeurs s'appuient très largement sur les actualités pour se forger une opinion et voter. Ils doivent disposer de suffisamment d'informations concernant les candidats pour faire un choix éclairé une fois dans l'isoloir. Il est par conséquent essentiel que tous les candidats aient un accès égal aux médias et soient représentés d'une manière équitable et précise. La couverture médiatique des élections est donc essentielle pour les citoyens, la société civile, les institutions publiques et les partis politiques, mais également pour le secteur privé et non gouvernemental et pour la communauté internationale. En permettant aux candidats à des fonctions politiques de communiquer leurs messages au public, les médias jouent un rôle fondamental en tant que source première d'information en matière politique et électorale.

Les médias traditionnels ont été jusqu'à présent la principale source d'information en période électorale. Ils sont cependant confrontés à la concurrence croissante des nouveaux médias, en particulier des réseaux sociaux, qui fournissent un accès plus rapide à divers types de contenu. Les médias en ligne de toutes sortes permettent aux hommes et femmes politiques de s'exprimer, sans passer nécessairement par le filtre des journalistes.

Une presse libre, débarrassée des préjugés et respectueuse de la diversité au sein de la société et de l'égalité entre les femmes et les hommes, peut fournir aux citoyens les informations qui leur permettront de prendre des décisions éclairées et de participer pleinement au débat public. Au contraire, une presse qui évite de représenter une partie de la société ou en donne une image stéréotypée peut nuire non seulement aux personnes concernées, mais également à la perception de cette catégorie ou de ce groupe de personnes dans l'esprit des téléspectateurs et des lecteurs. Ainsi, sous l'influence croissante de l'infodivertissement, où le sensationnalisme l'emporte souvent sur l'information, les candidats participent non seulement à des débats politiques et à des reportages d'information classiques, mais également à des émissions mêlant questions politiques et divertissement.

Le programme d'action adopté à l'occasion de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes organisée à Pékin en 1995 prévoyait des dispositions spécifiques concernant les médias et affirmait le rôle qu'ils peuvent jouer pour promouvoir l'égalité des genres, l'accès des femmes aux processus de prise de décision et la lutte contre une représentation stéréotypée des femmes<sup>2</sup>.

De nombreuses études ont souligné le manque d'égalité et d'équité dans la couverture médiatique des hommes et des femmes. Globalement, les femmes représentent seulement 24 % des personnes que l'on peut lire, voir ou regarder dans les informations<sup>3</sup>. Cela reflète

---

<sup>2</sup>Section J du programme d'action de Beijing : « Permettre aux femmes de mieux s'exprimer et de mieux participer à la prise des décisions dans le cadre et par l'intermédiaire des médias et des nouvelles techniques de communication. Promouvoir une image équilibrée et non stéréotypée des femmes dans les médias ».

<sup>3</sup>Projet mondial de monitoring des médias (GMMP) 2015.

un déficit important dans la mesure où les femmes représentent environ la moitié de la population mondiale<sup>4</sup>.

Les travaux de recherche ont montré que lorsqu'un homme entre en politique, les médias ne prêtent généralement aucune attention à son appartenance sexuelle. Lorsqu'une femme se porte candidate, le fait qu'elle soit une femme est presque toujours relevé<sup>5</sup>. Des études ont également souligné que les femmes politiques sont proportionnellement moins visibles que les hommes dans la couverture médiatique de l'actualité et que lorsqu'elles sont présentes, les médias ont tendance à en donner une image marquée par des préjugés, à utiliser des stéréotypes ou à leur appliquer un traitement discriminatoire<sup>6</sup>.

En conséquence, la couverture médiatique déséquilibrée et inéquitable des genres en période électorale peut avoir une incidence sur la perception par le public des enjeux électoraux et influencer l'équilibre entre hommes et femmes dans le résultat des élections.

La présente étude examine la manière dont les hommes et les femmes politiques sont représenté(e)s dans les médias pendant les campagnes électorales et analyse dans quelle mesure la représentation des genres en période électorale influence les décisions des électeurs. Elle comprend un examen des travaux de recherche existants et un aperçu des pratiques actuelles dans les États membres du Conseil de l'Europe. L'étude privilégie une approche fondée sur des données factuelles pour apprécier la question de savoir a) si les instruments juridiques actuels fournissent un cadre approprié pour promouvoir l'égalité des genres dans la couverture médiatique des élections et b) si la mise en œuvre de ces instruments au plan national est efficace et donne de quelconques résultats. Elle tient compte de l'évolution du paysage médiatique et retient une définition extensive des médias comprenant les réseaux sociaux parmi d'autres nouveaux médias, conformément à la recommandation CM/Rec(2011)7 du Comité des Ministres aux États membres sur une nouvelle conception des médias. La présente étude couvre essentiellement les émissions d'information et d'actualité, mais elle examine également les émissions de divertissement lorsque cela est pertinent au regard des campagnes électorales.

## **Partie I. Les instruments juridiques du Conseil de l'Europe**

L'objet de la présente étude se situe à la croisée entre le droit à la liberté d'expression garanti en vertu de l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la « Convention ») et l'interdiction de la discrimination inscrite dans l'article 14 de ladite Convention.

En outre, la plupart des législations en vigueur régissant les médias visent à protéger la diversité et traitent rarement de sujets tels que l'égalité des genres, d'autant qu'elles sont

---

<sup>4</sup> Selon « The World's Women 2015 -Trends and Statistics » de l'ONU, les femmes représentaient 49,6% de la population en 2015.

<sup>5</sup> Portraying Politics, a toolkit on gender and television. [Portraying Politics est une boîte à outils concernant les genres à la télévision].

<sup>6</sup> Portraying Politics, a toolkit on gender and television.

essentiellement axées sur les services audiovisuels<sup>7</sup>. Néanmoins, plusieurs instruments récents du Conseil de l'Europe s'intéressent à certains aspects de cette question.

### **1. Recommandation CM/Rec(2013)1 du Comité des Ministres aux États membres sur l'égalité entre les femmes et les hommes et les médias**

La Recommandation sur l'égalité entre les femmes et les hommes et les médias réaffirme l'importance de la dimension du genre pour le pluralisme des médias et la diversité de leurs contenus, considérant que les médias ont un rôle central dans la formation des perceptions et des idées. Le préambule recense un certain nombre de problèmes dans ce domaine, notamment la sous-représentation des femmes dans la propriété des médias, dans la production de l'information et le journalisme, dans les salles de rédaction et aux postes de direction, ainsi que leurs conditions d'embauche souvent précaires. En outre, le texte signale la faible visibilité des femmes, sur les plans quantitatif et qualitatif, dans les contenus des médias, du rare recours à l'expertise de femmes et de l'absence relative de leurs points de vue dans les médias. La recommandation signale également la persistance des stéréotypes sexistes et la rareté des contre-stéréotypes dans la couverture médiatique des événements politiques et des campagnes électorales.

La recommandation invite les États membres à améliorer la situation en adoptant un cadre juridique approprié visant à interdire la discrimination et veiller à ce que les autorités de réglementation des médias respectent ce principe. Les médias sont également invités à adopter des systèmes d'autorégulation et des codes de conduite internes pour promouvoir la représentation égale des hommes et des femmes dans les salles de rédaction, aux postes de direction des médias et dans les organismes de réglementation et d'autorégulation, et à présenter de manière non stéréotypée l'image, le rôle et la visibilité des femmes et des hommes.

Les lignes directrices recensent des mécanismes pouvant encourager l'égalité de genre, en particulier l'adoption d'indicateurs de l'égalité de genre dans les médias, un suivi régulier de leur situation, des études supplémentaires sur l'égalité des genres et l'échange d'informations sur les bonnes pratiques. Enfin, il faut davantage encourager l'éducation aux médias afin de promouvoir l'égalité des genres dans les jeunes générations et chez les adultes, y compris auprès des professionnels et étudiants du secteur des médias<sup>8</sup>.

### **2. Recommandation CM/Rec(2011)7 du Comité des Ministres aux États membres sur une nouvelle conception des médias**

Cette recommandation porte sur l'évolution des paysages médiatiques et considère qu'il est nécessaire d'analyser les diverses fonctions exécutées par les intermédiaires de l'internet et les médias sociaux afin d'élaborer l'approche progressive qui permettra de les réglementer. Elle insiste également sur le fait qu'il est important de recenser les risques potentiels ainsi

---

<sup>7</sup>Manuel sur l'application de la recommandation Rec(2013)1 du Comité des Ministres aux États membres sur l'égalité entre les femmes et les hommes et les médias.

<sup>8</sup> Voir aussi *ibid.*

que les opportunités qui se présentent dans les nouveaux paysages médiatiques afin de continuer à promouvoir l'égalité de genre et la diversité dans les médias.

### **3. Recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias**

Cette recommandation comprend des lignes directrices pouvant aider les médias à fournir une couverture médiatique équitable, équilibrée et impartiale durant les périodes de campagne électorale. Les dispositions générales indiquent que l'indépendance éditoriale des médias doit être reflétée dans les cadres réglementaires de tous les États membres et doit être pleinement respectée. Il est particulièrement important que les médias de service public couvrent les élections de manière impartiale, sans discriminer ou soutenir un parti politique ou un candidat particulier.

En outre, il est recommandé à ces médias d'assurer dans leurs programmes d'informations et d'actualités une couverture équitable, équilibrée et complète des élections, et de veiller à ce que la publicité payante soit aisément reconnaissable en tant que telle et diffusée de façon transparente au public.

Enfin, les médias sont encouragés à développer des cadres d'autorégulation et à incorporer des normes d'autorégulation professionnelles et éthiques concernant leur couverture des campagnes électorales, incluant notamment le respect des principes de la dignité humaine et de la non-discrimination.

### **4. Recommandation CM/Rec(2007)17 du Comité des Ministres sur les normes et mécanismes d'égalité entre les femmes et les hommes**

Cette recommandation appelle, entre autres, à l'élimination du sexisme dans le langage et la promotion d'un langage reflétant le principe d'égalité des genres. À cette fin, les États membres sont invités à adopter des mesures visant à promouvoir l'utilisation d'un langage non sexiste dans tous les secteurs, « notamment dans le secteur public, ainsi qu'à tous les niveaux et dans toutes les formes de l'enseignement et dans les médias », et à lancer des initiatives « encourageant l'élimination des expressions discriminatoires qui décrivent les femmes et les hommes en fonction de leur apparence physique ou des qualités et rôles de genre attribués à leur sexe ».

### **5. Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information.**

Dans cette recommandation, les États membres sont encouragés à élaborer et soutenir des programmes de suivi par un mentor (« mentoring »), de tutorat (« work-shadowing »), de stages de confiance en soi, de « leadership » et de communication avec les médias pour les femmes qui envisagent de participer à la prise de décision politique et publique. De même, ils sont invités à promouvoir une participation équilibrée aux postes de décision des médias, y compris dans les instances de direction, de programmation, d'éducation, de formation, de recherche et de régulation, et à soutenir la formation et la sensibilisation des étudiants en journalisme et des professionnels des médias aux questions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes. Enfin, les États membres devraient encourager les professionnels

des médias à assurer une visibilité égale des femmes et des hommes candidats et des représentants élus dans les médias, en particulier pendant les périodes électorales.

## **6. Mise en œuvre des normes existantes du Conseil de l'Europe**

Le Conseil de l'Europe a mis en place la Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes<sup>9</sup> afin d'appuyer la mise en œuvre des normes en matière d'égalité des genres. Les objectifs stratégiques de cette stratégie sont notamment de lutter contre les stéréotypes sexistes et le sexisme, de parvenir à une participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique et d'intégrer la dimension de genre dans l'ensemble des politiques et mesures visant notamment les médias.

### **Partie II. Les médias et l'égalité des genres**

#### **1. Données relatives à la couverture médiatique des hommes et des femmes politiques**

« *Les actualités gommant une femme sur deux* » affirmait l'Association belge des journalistes professionnels (AJP) lors de la publication des conclusions pour la Belgique du Projet mondial de monitoring des médias<sup>10</sup> (Global Media Monitoring Project, ci-après le « GMMP ») en 2015.

La dernière édition du rapport du GMMP<sup>11</sup>, qui analyse tous les cinq ans la place des femmes dans les médias d'information (presse, radio, télévision ou internet), présente en effet des conclusions alarmantes. Les femmes représentent seulement 24 % des personnes que l'on peut voir, entendre ou écouter dans les informations données par les médias traditionnels, un résultat comparable aux conclusions du GMMP de 2010. Le rapport signale que « *le rythme des progrès vers la parité des sexes (dans les informations) s'est quasiment interrompu au cours des cinq dernières années* ».

Les observations en ce qui concerne les médias numériques sont pratiquement identiques. Les femmes représentent 26 % des personnes représentées dans les reportages d'actualité sur internet et sur Twitter.

En ce qui concerne *l'actualité politique*, les femmes représentent seulement 16 % des personnes intervenant dans les reportages (19 % en Europe et 17 % dans les informations d'actualité sur internet et Twitter).

Si l'on observe une augmentation régulière des sources féminines dans les reportages d'actualité politique depuis le premier exercice de monitoring effectué en 1995, il est préoccupant de constater que ce chiffre marque pour la première fois une baisse en 2015.

---

<sup>9</sup> La Stratégie 2014-2017 pour l'égalité entre les femmes et les hommes est actuellement en vigueur, mais une nouvelle stratégie est en cours d'élaboration pour la période 2018-2023 et devrait être adoptée d'ici la fin de 2017.

<sup>10</sup>Le projet consiste à analyser tous les cinq ans la présence des femmes dans les médias à travers le monde. Il analyse, entre autres, le rôle des femmes comme sources d'information dans le domaine de la politique ainsi que la présence de femmes journalistes qui couvrent des questions politiques.

<sup>11</sup> [http://cdn.agilitycms.com/who-makes-the-news/Imported/reports\\_2015/highlights/highlights\\_en.pdf](http://cdn.agilitycms.com/who-makes-the-news/Imported/reports_2015/highlights/highlights_en.pdf)

	1995		2000		2005		2010		2015		% Changement (Δ)	
	% F	% H	% F	% H	% F	% H	% F	% H	% F	% H	% F	% H
<b>Thèmes majeurs. Journaux, télévision, radio</b>												
Sciences et santé	27	73	21	79	22	78	32	68	35	65	▲ 8	
Social et juridique	19	81	21	79	28	72	30	70	28	72	▲ 9	
Criminalité et violence	21	79	18	82	22	78	24	76	28	72	▲ 7	
Personnes célèbres, arts et sports	24	76	23	77	28	72	26	74	23	77	▼ 1	
Économie	10	90	18	82	20	80	20	80	21	79	▲ 11	
Politique et gouvernement	7	93	12	88	14	86	19	81	16	84	▲ 9	

Δ20 ans

Source : GMMP 2015

Un grand nombre d'études concernant la couverture médiatique des candidates montrent que même lorsqu'un nombre raisonnable de femmes sont candidates à une élection, elles sont souvent négligées par les médias<sup>12</sup>.

Lors des élections de 2011 en Irlande, une étude<sup>13</sup> a montré que les femmes représentaient environ un tiers des personnes intervenues dans l'émission d'actualité irlandaise Prime Time, diffusée sur la chaîne de télévision publique irlandaise RTE, mais se voyaient consacrer seulement 10 % du temps d'antenne.

Si l'on examine les *professions exercées par les personnes présentées dans les reportages d'information*, les femmes représentent 18 % des personnes dans la catégorie « gouvernement, responsables politiques, ministres, portes paroles » et 67 % des personnes dans la catégorie « personne au foyer, parents » (pour laquelle aucune profession n'est indiquée).

<sup>12</sup>L'importance des médias dans les élections, ACE, réseau de connaissances en matière électorale.

<sup>13</sup> It's a man's world, A Qualitative Study of the (Non) Mediation of Women and Politics on Prime Time During the 2011 General Election Anne O'Brien 2014.

**1995 2000 2005 2010 2015 %Changement**

Occupation	1995		2000		2005		2010		2015		%Changement
	F %	M %	F %	M %	F %	M %	F %	M %	F %	M %	
Personne à la maison, parent (aucune autre occupation indiquée)	81	19	75	25	72	28	67	33	▼ 8		Δ10 ans
Travailleur de la santé, travailleur social, éducateur auprès des enfants	n/a		n/a		n/a		47	53			
Travailleur de bureau ou dans les services, travailleur ne faisant pas partie de la gestion	35	65	40	60	45	55	35	65	▼ 5		
Sans emploi, aucune autre occupation indiquée	33	67	19	81	35	65	34	66	▲15		
Activiste ou travailleur pour une OSC, ONG, un syndicat	24	76	23	77	34	66	33	67	▲10		
Médecin, dentiste, spécialiste de la santé	n/a		n/a		n/a		30	70			
Universitaire, expert, chargé de cours, enseignant	n/a		n/a		n/a		23	77			
Avocat, juge, magistrat, intervenant juridique, etc.	n/a		18	82	17	83	22	78	▲ 4		
Professionnel des médias, journaliste, cinéaste, etc.	n/a		36	64	29	71	21	79	▼15		
Travailleur de métier, artisan, journalier, chauffeur de camion, etc.	15	85	23	77	22	78	21	79	▼ 2		
Employé du gouvernement, fonctionnaire, etc.	12	88	17	83	17	83	20	80	▲ 3		
Gouvernement, politicien, porte-parole...	10	90	12	88	17	83	18	82	▲ 6		
Entrepreneur, cadre, gestionnaire, courtier...	n/a		12	88	14	86	16	84	▲ 4		
Agriculture, mines, pêcheries, foresterie	15	85	13	87	13	87	14	86	▲ 1		
Sciences/professionnel des technologies, ingénieur, etc.	12	88	10	90	10	90	10	90	0		
Police, militaire, paramilitaire, milice, pompier	4	96	5	95	7	93	8	92	▲ 3		
Sportif, athlète, joueur, entraîneur, arbitre	9	91	16	84	11	89	7	93	▼ 9		

Source: GMMP 2015

Dans les médias numériques, par rapport aux médias traditionnels, les femmes ont une probabilité de deux points inférieure d'intervenir en qualité de portes paroles (18 %) et une probabilité de deux points supérieure d'intervenir en qualité d'expertes (21 %).

En ce qui concerne la couverture médiatique des hommes et des femmes en périodes électorales, régie dans de nombreux États par des dispositions spécifiques afin de garantir une couverture équitable et impartiale de tous les candidats, l'écart semble identique.

Une étude, réalisée par l'Office fédéral Suisse de la communication (OFCOM), la Commission fédérale pour les questions féminines et la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SRG SSR)<sup>14</sup> et publiée en 2015, a conclu que les femmes représentaient 34,5 % des candidats aux élections au Conseil national Suisse (la chambre basse de l'Assemblée fédérale suisse) en 2015, mais qu'elles ne représentaient que 24 % des reportages à la radio et à la télévision, 23,5 % des reportages dans la presse écrite et les médias en ligne et 25 % des photographies de candidats. Il est préoccupant d'observer que la présence des femmes candidates dans les reportages d'actualité n'a enregistré aucun progrès depuis 2003, lorsque les femmes représentaient 25 % des reportages dans la presse alors qu'elles représentaient 34,5 % des candidats. L'étude conclut en outre que l'on n'observe pas d'augmentation significative du taux de représentation des femmes candidates dans les médias mais que l'on constate néanmoins une augmentation significative du nombre de femmes élues. Cette observation soulève la question du lien entre le taux de représentation des femmes candidates dans les médias et leur élection. En outre, l'étude montre que les modalités de représentation des deux genres étaient égales au regard de l'utilisation d'adjectifs tels que raisonnable, actif, fort, compétent, etc. Cette observation peut être utile

<sup>14</sup>Les élections dans les médias : les stéréotypes de genre disparaissent, mais les candidates restent sous-représentées, Commentaire de la DFCF sur l'étude « Genre et médias au préalable des élections fédérales 2015 », octobre 2016.

dans le cadre d'une analyse plus large qui pourrait être menée dans un plus grand nombre d'États membres.

En Belgique, un rapport de 2014 du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)<sup>15</sup> révèle quelques améliorations puisque les femmes représentent 30,38 % des responsables politiques intervenant dans les débats préélectoraux sur les chaînes de télévision belges francophones. Les études montrent que les femmes interviennent davantage dans les débats sur les chaînes de télévision locales (32,05 %) que sur les grandes chaînes publiques (27,82 %) ou privées (24,14 %).

## **2. Raisons de l'inégalité de genre dans la couverture médiatique des femmes candidates**

Ce faible taux de représentation des femmes s'explique en partie par le nombre réduit de femmes candidates et leur présence limitée aux plus hauts postes politiques de responsabilités. Dans les 28 États membres de l'Union européenne par exemple, quatre femmes exercent des fonctions présidentielles (Croatie, Estonie, Malte et Lituanie). On observe un déséquilibre comparable entre les genres dans les structures gouvernementales. La base de données statistiques sur le genre de l'Institut européen pour l'égalité des genres (EIGE)<sup>16</sup>, qui comprend des données sur le nombre de femmes et d'hommes occupant des postes décisionnels clés, indique qu'au deuxième trimestre de 2017, seules quatre des 35 premiers ministres des pays européens<sup>17</sup> étaient des femmes. De même, moins de 30 % des femmes étaient ministres d'un gouvernement ou occupaient des fonctions publiques équivalentes dans ces 35 pays.

Cependant, les données concernant les femmes exerçant des fonctions électives au sein des parlements en Europe montrent que leur présence en politique est nettement supérieure à leur représentation en tant que sources dans les médias d'information. Les femmes représentent 37 % des membres du Parlement européen et leur représentation est égale ou supérieure à 35 % dans huit États membres (Suède, Finlande, Espagne, Belgique, Allemagne, Pays-Bas, Monténégro et Danemark). Dans les États membres du Conseil de l'Europe, 25,6 % des députés des parlements nationaux (chambres hautes/chambres basses) sont des femmes. Le nombre de femmes élues dans les chambres hautes est encore plus faible et tombe à 23,9 %. Il est en revanche un peu plus élevé en ce qui concerne le nombre de membres nommés, qui atteint 35,8 %<sup>18</sup>.

Le pourcentage de femmes présentes dans les assemblées représentatives du Conseil de l'Europe est plus élevé.

---

<sup>15</sup> La représentation des femmes dans les débats pré-électoraux télévisés belges francophones, mai 2014.

<sup>16</sup> [http://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm\\_pol\\_gov\\_wmid\\_natgov\\_pres/bar/year:2017-Q2/geo:EU28,BE,BG,CZ,DK,DE,EE,IE,EL,ES,FR,HR,IT,CY,LV,LT,LU,HU,MT,NL,AT,PL,PT,RO,SI,SK,FI,SE,UK,IS,LI,NO,ME,MK,RS,TR/sex:M,W/UNIT:PC/POSITION:PRES\\_GOV/EGROUP:GOV\\_NAT/BEIS:TOT](http://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_pol_gov_wmid_natgov_pres/bar/year:2017-Q2/geo:EU28,BE,BG,CZ,DK,DE,EE,IE,EL,ES,FR,HR,IT,CY,LV,LT,LU,HU,MT,NL,AT,PL,PT,RO,SI,SK,FI,SE,UK,IS,LI,NO,ME,MK,RS,TR/sex:M,W/UNIT:PC/POSITION:PRES_GOV/EGROUP:GOV_NAT/BEIS:TOT)

<sup>17</sup> Les 28 États membres, le Monténégro, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Serbie, la Turquie, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

<sup>18</sup> Conseil de l'Europe : troisième cycle de suivi de l'application de la recommandation Rec (2003)3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique - Rapport analytiques des données de 2016.

		Pays ayant atteint l'objectif minimum de 40 % en 2016	% moyen de femmes en 2016	Évolution 2005-2016
<b>Assemblée parlementaire</b>		21 (45,7 %)	35,7	+
<b>Chambre des pouvoirs locaux</b>	Membres	22 (46,8 %)	43 %	+
	Suppléant-e-s	21 (55,3 %)		
<b>Chambre des régions</b>	Membres	22 (58 %)	44,8 %	+
	Suppléant-e-s	24 (52,2 %)		

Source : troisième cycle de suivi de l'application de la recommandation Rec (2003)3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique

Un autre élément qui contribue à l'inégalité de la couverture médiatique accordée aux femmes politiques est que les chefs des partis politiques ont plus de chances d'être interviewés et que 14,8 % de ces dirigeants sont des hommes<sup>19</sup>.

Dès lors que la fiabilité des sources constitue un aspect essentiel de la collecte d'informations, le fait que la plupart des sources faisant autorité parmi les responsables et les porte-paroles des partis politiques soient des hommes fait d'eux des « faiseurs d'opinion » de premier plan. Comme l'indique le rapport du GMMP « *la dépendance vis-à-vis de ces sources renforce également la domination des hommes dans les reportages d'actualité, car la plupart de ces sources sont des hommes* ».

Certes, la présence des femmes aux plus hauts postes politiques est limitée, mais ce fait n'explique pas à lui seul pourquoi les candidates attirent moins, comparativement, l'attention des médias que leurs homologues masculins. Les raisons de cette inégalité de genre doivent être cherchées ailleurs.

### 3. Couverture médiatique des élections dans une perspective de genre

Pendant les campagnes électorales, les médias ont le devoir de diffuser le plus largement possible les informations concernant les candidats et leurs programmes, quelle que soit leur appartenance sexuelle, en leur appliquant un traitement égal et impartial<sup>20</sup>.

Dans la mesure où la plupart des électeurs n'ont pas de rapport direct avec les candidats, les médias et les journalistes ont un rôle à jouer pour faire entendre leurs préoccupations et pour veiller non seulement à ce que les candidats exposent leur programme, mais aussi à ce qu'ils répondent aux préoccupations du public. Les journalistes ont un rôle à jouer pour

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Manuel sur l'application de la Recommandation CM/Rec(2013)1 du Comité des Ministres aux États membres sur l'égalité entre les femmes et les hommes et les médias.

identifier ces sujets et encourager les responsables politiques à s'exprimer sur ces questions. L'égalité des genres en fait partie.

Le dernier rapport du GMMP indique que les cinq principaux sujets d'actualité sont le gouvernement, les accidents, les sports, les questions économiques et la criminalité<sup>21</sup>. La plupart de ces questions relèvent de la catégorie des sujets qualifiés de « lourds » (« hard topics »)<sup>22</sup>. Le gouvernement et les politiques nationales arrivent au premier rang du classement des principaux thèmes selon le GMMP. Comme les conclusions de cette étude montrent également que les femmes sont très en retrait en ce qui concerne la couverture des questions politiques, le risque existe que les questions relevant des sujets qualifiés de « lourds » continuent d'être associées aux hommes et perçues comme telles par l'opinion publique et par les électeurs.

*Les 10 principaux sujets d'actualité le 25 mars 2015, journée mondiale du monitoring*

1. Autres politiques intérieures, gouvernement...
2. Catastrophes, accidents, famines, inondations, catastrophes aériennes ...
3. Sports, événements, joueurs, installations, entraînements, financements
4. Politiques économiques, stratégies, modèles, indicateurs, marchés boursiers...
5. Crimes violents, meurtres, enlèvements, agressions...
6. Infractions non-violentes, fraude, vol, drogue, corruption
7. Politique étrangère/internationale, ONU, maintien de la paix
8. Éducation, enfance, crèches, université, alphabétisme
9. Médecine, santé, hygiène, sécurité (sauf EBOLA ou HIV/SIDA)
10. Guerres, guerres civiles, terrorisme, autres actes de violence étatique

Source : GMMP 2015.

#### *a. Qui couvre les questions politiques ?*

En ce qui concerne les personnes qui font des reportages ou présentent les actualités, le rapport 2015 du GMMP montre que les femmes sont plus représentées que les hommes dans la présentation des actualités à la télévision (57 %) et légèrement moins représentées que les hommes à la radio (41 %). Cependant, les hommes sont plus nombreux que les femmes parmi les reporters (63 %) et atteignent un pourcentage plus élevé dans la presse écrite (65 %), qu'à la télévision (62 %) ou à la radio (59 %). Mais les femmes présentent 5 % de plus de reportages sur internet que dans tous les médias traditionnels combinés (42 % des informations publiées sur internet sont rapportées par des femmes).

---

<sup>21</sup> La proportion importante de reportages dans la catégorie des accidents s'explique par le fait qu'à la date de la journée du monitoring du projet GMMP, la catastrophe aérienne de la compagnie Germanwings a fait l'objet d'une large couverture médiatique.

<sup>22</sup> Par rapport aux informations qualifiées de plus « légères » que sont des sujets tels que l'éducation, la santé, l'enfance, le mode de vie, etc.

Dans les médias traditionnels, les femmes présentent 31 % des reportages politiques (et 50 % des reportages sur les sciences et la santé)<sup>23</sup>. On observe une baisse de 2 % depuis 2010, de sorte que la politique est le domaine dans lequel les femmes présentent le moins de reportages.

	1995		2000		2005		2010		2015		% Changement (Δ)	
	% F	% H	% F	% H	% F	% H	% F	% H	% F	% H	% F	% H
<b>B. Rapporter et présenter les nouvelles. Journaux, radio, télévision</b>												
<b>% reportages présentés</b>	51	49	49	51	53	47	49	51	49	51	0	0
Télévision			56	44	57	43	52	48	57	43	1	0
Radio			41	59	49	51	45	55	41	59	0	0
<b>% reportages rapportés</b>	28	72	31	69	37	63	37	63	37	63	6	6
Télévision			36	64	42	58	44	56	38	62	2	2
Radio			28	72	45	55	37	63	41	59	13	13
Journaux			26	74	29	71	33	67	35	65	9	9

Source: GMMP 2015.

En ce qui concerne la répartition par âge des présentatrices, on note que les jeunes femmes sont surreprésentées, que les femmes de la tranche d'âge de 50 à 64 ans sont nettement moins représentées (28 %) et que les femmes au-delà de cette tranche d'âge sont totalement absentes.

Présentatrices, pourcentage par tranche d'âge

	2005	2010	2015
12 and under	n/a	51%	100%
13-18	n/a	59%	82%
19-34	79%	52%	84%
35-49	50%	58%	49%
50-64	7%	51%	28%
65 years or more	n/a	57%	0%

Source: GMMP 2005-2015

<sup>23</sup> GMMP 2015

b. *Reportages effectués par des femmes reporters par thèmes 2000-2015*

	2000	2005	2010	2015	Δ 15 ans
Sciences et santé	46%	38%	44%	50%	▲ 4%
Économie	35%	43%	40%	39%	▲ 4%
Social et juridique	39%	40%	43%	39%	■ 0%
Personnes célèbres, arts et médias, sports	27%	35%	38%	34%	▲ 7%
Criminalité et violence	29%	33%	35%	33%	▲ 4%
Politique et gouvernement	26%	32%	33%	31%	▲ 5%
<b>TOTAL</b>	28%	37%	37%	37%	▲ 9%

Source : GMMP 2015.

Le fait que les responsables politiques soient en majorité des hommes et que les journalistes faisant des reportages sur des sujets politiques soient en majorité des hommes confirme une tendance que les chercheurs ont mis en évidence, à savoir que les milieux politiques fonctionnent comme un « club de gentlemen » où les hommes politiques et les hommes journalistes<sup>24</sup> fixent des règles auxquelles les femmes journalistes et les femmes politiques doivent se conformer.

Le rapport souligne la faible ouverture journalistique aux perspectives de genre dans la sélection des sources et estime que cette approche est « centrée sur les hommes [et qu'elle est] et plutôt orientée vers un certain type de masculinité lorsqu'il s'agit de choisir des personnes à interroger pour recueillir les points de vue les plus divers allant des avis « d'experts » aux témoignages de « gens ordinaires ». À cet égard, il est plus facile de continuer à interroger des intervenants, en particulier des experts, qui sont déjà connus que de rechercher de nouvelles voix, notamment des femmes expertes. Ce comportement routinier ne contribue pas, bien entendu, à diversifier l'éventail des sources d'expertise. Depuis quelque temps, des bases de données de femmes expertes commencent à apparaître et cette tendance contredit ceux qui affirment qu'il n'y en a pas. On note cependant que l'utilisation pratique de ces bases de données ne fait que commencer.

Il est intéressant d'observer que le rapport du GMMP souligne que si les femmes journalistes ont tendance à choisir davantage des femmes comme sujets de leurs reportages d'actualité (29 %) que leurs collègues masculins (26 %), la pratique générale du journalisme semble néanmoins être de choisir plutôt des hommes comme sujets des reportages d'actualité, en dépit d'une petite amélioration.

<sup>24</sup> "Send pretty girls to the white house"- the role of gender in journalists-politicians' interactions, Liudmila Voronova, University of Stockholm, Sweden, 2014.

## *Sujets d'actualité concernant les femmes en fonction de l'appartenance sexuelle du reporter 2000-2015*

	2000	2005	2010	2015	Δ 15 ans
Reporters féminines	24%	25%	28%	29%	▲ 5%
Reporters masculins	18%	20%	22%	26%	▲ 2%

Source : GMMP 2015

Les informations sur internet semblent légèrement plus équilibrées en ce qui concerne le recours à des sources féminines, puisque ces dernières représentent 33 % des sources mentionnées dans les reportages d'actualité sur internet réalisés par des femmes reporter contre 23 % dans les reportages réalisés par des hommes.

Peu d'écoles de journalisme proposent un enseignement en matière d'égalité des genres, de sorte que le déficit observé concernant les sources journalistiques résulte de manière intrinsèque de la formation des journalistes et des habitudes prises au début de leur carrière professionnelle.

### *c. Cadrer le message : les pratiques journalistiques*

Les médias ont les moyens de « diriger l'attention du public sur certaines questions présentées comme étant les plus importantes du moment »<sup>25</sup>. En période électorale, les médias choisissent les invités, les sujets abordés, la forme des débats, notamment la disposition du plateau, le moment, l'angle des caméras et les légendes des photographies.

Plusieurs facteurs influencent les journalistes lorsqu'ils couvrent l'actualité, notamment leur expérience personnelle, leur orientation (idéologique, politique ou religieuse), leur appartenance sexuelle, leurs préférences et leurs connaissances. Leur cadre de référence influe nécessairement sur l'angle de leurs analyses<sup>26</sup>.

La manière dont les journalistes formulent les questions adressées aux politiques et constituent les panels des débats influence la manière dont le public perçoit les politiques. Le choix des questions et de leur destinataire a également une incidence sur la perception par le public des forces et des faiblesses des hommes et des femmes politiques.

Selon la chercheuse Karen Ross<sup>27</sup>, le caractère répétitif et récurrent de la manière dont les médias présentent les femmes politiques produit une vision normative de ce que sont les femmes et ces rôles pénètrent facilement la conscience journalistique pour devenir un modèle prêt-à-porter applicable à toutes les femmes politiques.

---

<sup>25</sup>La couverture des élections selon une perspective de genre – Manuel de suivi des médias, ONU Femmes et IDEA.

<sup>26</sup>Portraying Politics, a toolkit on gender and television.

<sup>27</sup> Gender, Politics, News: Gender, Politics, News : A Game of Three Sides, Karen Ross, 2017.

Un aspect important souligné par les travaux de recherche est que les femmes politiques sont souvent représentées comme étant des personnalités extraordinaires ou capables de réalisations spectaculaires. Elles sont en réalité trop souvent qualifiées de « femmes politiques », ce qui véhicule le message erroné selon lequel leur présence n'est pas une chose naturelle, de sorte que le message est centré sur leur caractère de nouveauté plutôt que sur leur programme ou leurs idées.

Certains travaux de recherche montrent que les femmes sont plus susceptibles de faire l'objet d'une couverture par les médias si elles se présentent contre d'autres femmes ou si le sujet est explicitement axé sur les femmes candidates à une élection<sup>28</sup>.

Karen Ross explique que l'approche de genre est généralement biaisée en faveur des hommes lorsqu'il s'agit de choisir les personnes interviewées mais lorsque, une fois sur quatre, le choix se porte sur une femme, la tendance consiste à la représenter comme l'incarnation d'une féminité typique caractérisée par la subordination et l'impuissance, y compris lorsqu'elle exerce une fonction publique de premier plan, comme l'ont montré les études de suivi des médias concernant la représentation des femmes politiques.

Le contraire peut aussi parfois être vrai. Certaines femmes politiques sont critiquées parce qu'elles calquent leur comportement et/ou caractéristiques sur ceux de leurs homologues masculins; elles sont accusées d'essayer d'acquiescer une légitimité en adoptant une argumentation et une apparence à connotation plus masculine.

Il en résulte que les femmes politiques sont généralement représentées en fonction d'un certain nombre de stéréotypes sans aucun rapport avec les fonctions auxquelles elles prétendent. Ces stéréotypes ne peuvent que sortir renforcés de la montée de l'infodivertissement, les programmes politiques passant au second plan au profit d'une personnalisation de la politique.

#### *d. De quoi parlent les politiques ?*

Les travaux de recherche montrent que les questions adressées aux responsables politiques dépendent toujours de leur appartenance sexuelle. Un étude concernant la couverture par la presse des élections parlementaires suisses de 2003 a montré que les femmes candidates avaient plus de chances d'être interrogées sur des sujets liés à l'éducation, à la culture ou à l'équilibre entre hommes et femmes et qu'elles avaient peu de chances d'être interviewées dans des reportages concernant l'Union européenne, la politique étrangère ou l'agriculture<sup>29</sup>.

Une étude réalisée en 2014 en Équateur<sup>30</sup>, dans laquelle les chercheurs avaient analysé les actualités en période électorale, a montré que 75 % des candidats interrogés sur des questions liées à la politique étrangère, la sécurité nationale et les accords internationaux

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Doing gender in der Wahlkampfkommunikation, Sibylle Hardmeier et Anita Klöti, 2004.

<sup>30</sup> Abordaje Mediático En Epoca De Campaña Electoral, <http://whomakesthenews.org/articles/abordaje-mediatico-en-epoca-de-campana-electora>

étaient des hommes. Une étude récente menée en Suisse<sup>31</sup> a cependant montré que des progrès ont été faits et que les questions relatives aux sujets « lourds » ne sont pas systématiquement adressées aux hommes et les questions relevant de sujets « légers » aux femmes.

*e. Les femmes politiques, objets de stéréotypes*

Les stéréotypes de genre sont des clichés ou des idées préconçues en fonction desquels les individus sont divisés en catégories sexuelles particulières, définies généralement comme « femmes » et « hommes », et à ces individus sont arbitrairement assignés des caractéristiques et des rôles déterminés et limités par leur sexe<sup>32</sup>.

Les travaux de recherche montrent que la couverture médiatique des femmes politiques est, plus que pour les hommes, axée sur leur apparence, leur sexe ou leur vie privée et familiale.

Ces pratiques violent le principe d'égalité de traitement qui devrait s'appliquer à tous les hommes et femmes politiques.

*i. Le style au détriment du fond*

Après l'annonce de la nomination de Theresa May à la tête du Parti conservateur, ce qui ferait d'elle la prochaine première ministre, le quotidien britannique The Sun a titré « Heel, boys » (« Au pied, les garçons ») au-dessus d'une photographie en gros plan des talons de Theresa May, qui semblaient écraser la tête de ses adversaires et collègues masculins<sup>33</sup>.

Couleur de cheveux, perte de poids, vêtements, sont des questions souvent plus commentées que les décisions politiques des femmes politiques, leur nombre de voix ou leur programme. Une étude a montré que lors des élections des sénateurs et des gouverneurs de 2002 aux États-Unis, 6 % des reportages d'actualité concernant les femmes mentionnaient leur apparence physique, alors que ce taux n'était que de 1 % pour les hommes.<sup>34</sup>

Il convient de noter, cependant, que la presse a récemment développé une tendance à donner également son avis sur l'apparence physique des hommes politiques, voire à s'en moquer. Les médias ont beaucoup glosé, par exemple, sur la taille de l'ancien président français Nicolas Sarkozy, le bronzage de l'ancien Premier ministre italien Silvio Berlusconi et

---

<sup>31</sup> Les élections dans les médias : les stéréotypes de genre disparaissent, mais les candidates restent sous-représentées, commentaire de la Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) sur l'étude « Genre et médias au préalable des élections fédérales 2015 » (octobre 2016).

<sup>32</sup> Combattre les stéréotypes de genre et le sexisme dans les médias, Conseil de l'Europe, <https://rm.coe.int/168064379b>.

<sup>33</sup> Handbags and kitten heels – how not to write about prime ministers, Laura Bates, The Guardian, 12 juillet 2016..

<sup>34</sup> Gender and Campaign Communication: TV Ads, Web Sites, and Media Coverage, Dianne G. Bystrom, Mary Christine Banwart, Lynda Lee Kaid et Terry A. Robertson, 2006

les coiffures du Secrétaire d'État aux Affaires étrangères du Royaume-Uni et du Commonwealth Boris Johnson et du Président des États-Unis Donald Trump.

### *ii. Sexualisation*

Le quotidien italien de droite *Libero* titrait « Patata bollente » (Patate chaude) le 10 février 2017 pour décrire la maire de Rome, Virginia Raggi. En italien, *patata* est aussi un terme familier pour le sexe féminin et ce titre a été largement critiqué pour son caractère misogyne.

Une étude réalisée par l'Union interparlementaire sur le sexisme, le harcèlement et la violence à l'encontre des femmes parlementaires dans 39 pays répartis dans cinq régions du monde<sup>35</sup> révèle que 27,3 % des personnes interrogées pensent que les médias traditionnels ont diffusé des images et des commentaires hautement méprisants à leur égard, ou marqués par des préjugés sexistes. Cette proportion atteint 41,8 % en ce qui concerne les images ou les commentaires diffusés sur les réseaux sociaux.

### *iii. La situation de famille*

Le fait que les femmes politiques soient célibataires ou mères de famille est régulièrement couvert par l'actualité. La manière dont les hommes parviennent à concilier leur carrière et leur vie familiale est rarement traitée dans les médias. Pour les femmes, par contre, ce défi, souvent présenté comme un « numéro de jonglage », est systématiquement abordé<sup>36</sup>.

### *iv. Les épouses d'hommes politiques*

Pendant les campagnes électorales, les médias ont tendance à davantage concentrer leur attention sur les épouses des hommes politiques que sur les femmes politiques. Au Royaume-Uni, pendant la campagne électorale de 1992, Norma Major et Glenys Kinnock sont apparues plus souvent dans la presse quotidienne que n'importe quel responsable politique, à l'exception des présidents de partis et de Margaret Thatcher<sup>37</sup>.

En France, Aurélie Filippetti, ancienne ministre de la Culture, a été nommée porte-parole du candidat socialiste Benoît Hamon pendant la campagne présidentielle de 2017. Mais dans les actualités, certains médias l'ont présentée comme l'épouse de l'homme politique socialiste Arnaud Montebourg plutôt que comme l'ancienne ministre de la Culture.

L'apparence des épouses des dirigeants politiques fait généralement l'objet de larges commentaires de la presse. Ainsi, la presse a beaucoup parlé de l'apparence et de l'âge de Brigitte Macron, épouse du président français Emmanuel Macron, lors des élections présidentielles françaises de 2017.

---

<sup>35</sup> Sexism, Harassment and violence against women parliamentarians, IPU, October 2016.

<sup>36</sup> Portraying Politics, a Toolkit on gender and television.

<sup>37</sup> Gender, Politics, News: A Game of Three Sides, First Edition, Karen Ross, 2017.

v. *L'effet des réseaux sociaux*

Les réseaux sociaux ont un grand pouvoir de diffusion des messages politiques et des idées et sont, compte tenu de leur utilisation généralisée, un moyen efficace de faire tomber les barrières entre les hommes politiques et les électeurs. Ils permettent à un nombre de personnes qui n'a jamais été aussi élevé de participer activement au processus électoral et de donner la parole à des groupes, les jeunes par exemple, qui n'avaient jamais pris part jusqu'ici au débat politique.

Il n'existe pas de données factuelles disponibles sur la façon dont la présence d'un candidat sur les médias sociaux se traduit par des votes, mais il semble que ces médias aient une influence de plus en plus marquée sur les choix des électeurs. Par exemple, une étude britannique sur les élections générales de 2015 montre que 34 % des électrices et électeurs du groupe le plus jeune (18-24 ans) ont estimé que ce qu'ils avaient lu sur les réseaux sociaux auraient une incidence sur leur vote<sup>38</sup>.

Une participation importante sur les réseaux sociaux permet de dégager un large éventail de points de vue, mais de nombreuses conséquences négatives peuvent aussi être observées. Par exemple, ces réseaux peuvent être (mal) utilisés pour organiser des campagnes partisans<sup>39</sup> qui laissent peu de place à la tolérance et à l'expression de points de vue contradictoires. En outre, la vitesse et le volume des échanges nuisent souvent à la profondeur et la qualité du débat. Les plateformes en ligne permettent aux électeurs de partager librement des informations et des opinions, mais elles sont également la porte ouverte à des commentaires excessifs, notamment sexistes, et à des discours de haine sexiste<sup>40</sup>.

L'anonymat et la distance physique de nombreux utilisateurs de Twitter et Facebook qui s'expriment la plupart du temps sans tenir compte de l'éthique des médias, ainsi que l'appui que leur accordent les personnes qui partagent les mêmes idées, peuvent renforcer le sexisme généralisé, qui vise notamment les femmes qui travaillent dans l'espace public. Les mécanismes d'autorégulation des médias sociaux et leurs codes de conduite, même lorsqu'ils existent, ne semblent pas suffisants pour trouver un juste équilibre entre la libre circulation de l'information et le souci, légitime, d'éliminer les discours de haine sexiste.

En 2016, l'élection présidentielle américaine a révélé le pouvoir politique des réseaux sociaux. Pendant la campagne, Hillary Clinton a fait l'objet de centaines de messages sexistes quotidiens. Des tweets dirigés contre elle ont révélé toute une gamme de propos sexistes, allant d'insultes liées à son apparence à des noms obscènes associés à des menaces sexuelles. Certains utilisateurs ont suggéré à Hillary Clinton de « retourner dans sa

---

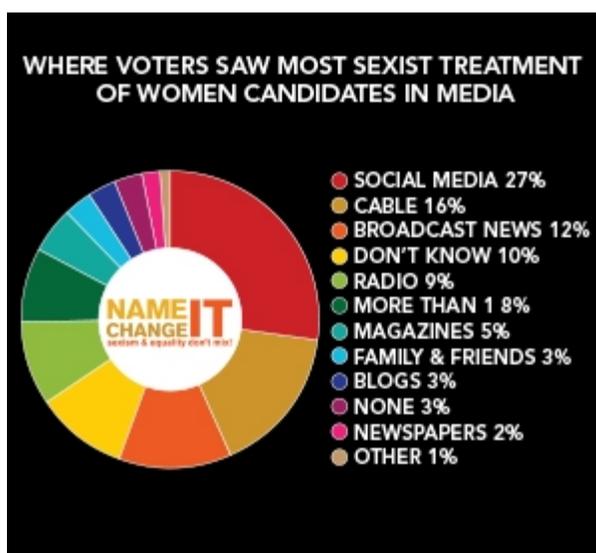
<sup>38</sup> <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/third-young-people-think-social-media-will-influence-their-vote>

<sup>39</sup> Étude de faisabilité du Conseil de l'Europe sur l'utilisation de l'internet dans les campagnes électorales, 2017.

<sup>40</sup> Brochure du Conseil de l'Europe intitulée « Combattre le discours de haine sexiste » (<https://rm.coe.int/1680651592>).

cuisine » ou indiqué que « si elle ne pouvait pas contrôler son mari, elle ne pourrait certainement pas contrôler le pays »<sup>41</sup>.

Une étude<sup>42</sup> a été réalisée au cours des derniers jours de la campagne présidentielle américaine de 2016 dans le cadre du projet apolitique de suivi et de responsabilisation des médias « Name It. Change It. » mené conjointement par les organisations Women’s Media Center et She Should Run (un projet visant à augmenter le nombre de femmes exerçant des fonctions publiques à responsabilité). Cette étude a montré que les réseaux sociaux étaient les médias sur lesquels les électeurs pouvaient lire le plus grand nombre de commentaires sexistes sur les femmes candidates, suivis par les informations des chaînes câblées et des radios et télévisions.



Source: Name it. Change it.

Selon Julie Burton, Présidente de l’organisation Women’s Media Center, l’étude montre que le public perçoit le sexisme des médias à l’encontre des femmes candidates et élues et que les médias peuvent contribuer à former l’opinion, influencer les perceptions et favoriser les stéréotypes. Pour elle, le fait que 87% des électeurs indiquent avoir observé une représentation sexiste des femmes candidates dans les médias souligne à la fois le problème et la nécessité que les médias aient à répondre de ce type de contenus, en particulier sur les réseaux sociaux, où l’on a observé un nombre de cas de sexisme considérablement plus élevé que sur les autres supports médiatiques.

#### 4. Influence des reportages des médias sur l’opinion des électeurs

L’opinion publique est inévitablement influencée par la manière dont les médias présentent les faits<sup>43</sup>. On a vu dans les sections précédentes que les deux principaux facteurs

<sup>41</sup> Does Sexism on Social Media Hurt Women Running for Office?, Madison Shumway, The Bengal 2017.

<sup>42</sup> Where voters saw most sexist treatment of women candidates in the media, Name it. Change it. 2016.

<sup>43</sup> Manuel sur l’application de la recommandation Rec(2013)1 du Comité des Ministres aux États membres sur l’égalité entre les femmes et les hommes et les médias.

préoccupants qui ont un effet sur les choix de vote sont l'absence de couverture et/ou la couverture sexiste des femmes candidates. Dans le cadre des candidatures politiques, le fait que le débat public soit déterminé par les choix des médias montre qu'il existe une corrélation entre l'attention reçue par les médias et la popularité d'un candidat. Des études confirment effectivement cette corrélation, malgré la complexité de la question de savoir si l'attention des médias est la cause ou plutôt la conséquence de la popularité d'un candidat<sup>44</sup>.

Par ailleurs, en ce qui concerne les stéréotypes de genre, on constate que toute accentuation de ces stéréotypes est susceptible d'influencer la manière dont les électeurs perçoivent les différents candidats et leur décision au moment du vote. Le fait d'interroger les femmes politiques uniquement sur des sujets qualifiés de « légers », comme la santé, l'éducation, la culture ou la mode, peut donner aux électeurs l'impression qu'elles ne sont pas compétentes sur les autres sujets. Manifestement, les thèmes précités intéressent les femmes politiques et les électeurs, mais si les femmes sont les seules à s'exprimer sur ces questions, cela renforce le stéréotype selon lequel il s'agirait de « questions concernant les femmes »<sup>45</sup>. Ces stéréotypes ont également une incidence négative sur la distribution ultérieure des portefeuilles politiques. En effet, il est fréquent que les femmes se voient attribuer des portefeuilles axés sur des sujets qualifiés de « légers » et que leur légitimité soit remise en cause lorsqu'elles sont chargées de portefeuilles portant sur des sujets considérés comme « lourds ».

En ce qui concerne l'impact de la représentation des hommes et des femmes politiques et son influence sur la décision des électeurs, une étude menée aux États-Unis indique que les électeurs ont tendance à réagir de manière plus positive face à des candidats qui, indépendamment de leur appartenance sexuelle, reçoivent le type de couverture généralement accordée aux hommes candidats et ont notamment l'occasion de s'exprimer sur des sujets qualifiés de « lourds », comme la criminalité ou la défense<sup>46</sup>.

En outre, le projet de recherche « *Name it. Change it.* »<sup>47</sup> suggère que la manière dont les médias couvrent la question de l'apparence physique des femmes candidates est importante dans le contexte électoral. Les conclusions d'un projet de recherche mené au niveau national en 2014 a montré que la couverture médiatique de l'apparence d'une candidate entraîne une baisse des scrutins exprimés en sa faveur. Ce projet a également montré que la description neutre, positive ou négative de l'apparence physique des femmes candidates leur portait préjudice alors que leurs adversaires masculins ne faisaient pas les frais de ce genre de reportages.

---

<sup>44</sup> <http://www.niemanlab.org/2016/01/how-much-influence-does-the-media-really-have-over-elections-digging-into-the-data/>

<sup>45</sup> Portraying Politics, a toolkit on gender and television.

<sup>46</sup> Does being male help? An investigation of the effects of candidate gender and campaign coverage on evaluation of U.S. Senate candidate, Kim Kahn in Journal of politics, 1992.

<sup>47</sup> "Name it. Change it." Research on appearance coverage of women and campaign simulation, Women media center and She should run, 2013. <http://www.nameitchangeit.org/pages/name-it/>

Des initiatives sur internet telles que Kaleida<sup>48</sup> au Royaume-Uni, qui mesurent les flux d'informations mondiaux, peuvent contribuer à mesurer les réactions des utilisateurs à des sujets d'actualité concernant l'égalité des genres. Ce projet fournit un aperçu des questions les plus importantes aux yeux des différents publics en analysant la production des éditeurs de sites d'actualité et les habitudes du public en termes de « partage » des informations. Les conclusions de l'initiative Kaleida concernant l'égalité des genres montrent que la question est peu traitée dans les informations d'actualité, mais certains résultats montrent que les femmes ont, davantage que les hommes, tendance à partager sur Facebook des informations concernant la première ministre britannique Theresa May. Un projet de recherche similaire pourrait contribuer à mesurer les habitudes des consommateurs dans la couverture des élections dans une perspective de genre.

### **Partie III. Examen des pratiques et mécanismes nationaux de régulation et d'autorégulation**

La présente partie donne un aperçu des mécanismes nationaux d'égalité des genres visant à assurer une couverture médiatique équitable et équilibrée des femmes et des hommes candidats à des postes électifs. Elle propose également quelques outils et lignes directrices qui peuvent être utilisés pour suivre et améliorer la représentation des genres dans les reportages consacrés aux élections. À cet égard, il doit être noté que de nombreuses sociétés de médias ont pris certains engagements en faveur de l'égalité des genres, soit à titre volontaire, soit dans le cadre d'une législation contraignante, mais que les initiatives concernant directement la couverture des élections dans une perspective de genre sont peu nombreuses. Cependant, de nombreuses initiatives présentées ci-après visant à renforcer l'égalité des genres dans le contenu des médias audiovisuels pourraient être appliquées dans une certaine mesure à la couverture des élections.

Il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 10 de la Convention, il doit être prouvé que toute mesure qui restreint la liberté d'expression est nécessaire dans une société démocratique et que les mesures les moins restrictives doivent toujours être privilégiées. Certes, il existe des lois contre la discrimination ainsi qu'une réglementation détaillée des campagnes politiques dans un certain nombre d'États membres (notamment en ce qui concerne les médias audiovisuels), mais les initiatives en matière d'autorégulation peuvent fournir une approche moins restrictive et tout aussi efficace pour que la dimension de genre soit mise au premier plan dans la communication électorale.

Compte tenu du rôle important que les organismes de réglementation des médias peuvent jouer pour susciter des évolutions dans le domaine des médias, le fait de leur donner un rôle de « chien de garde » chargé de promouvoir l'égalité des genres dans le secteur européen de l'audiovisuel pourrait contribuer à une meilleure représentation des genres dans les actualités, y compris dans la couverture des élections. Il faut cependant, au préalable, que les organismes nationaux de réglementation soient eux-mêmes conscients des enjeux. Pour cela, il est important de parvenir à un bon équilibre entre les sexes dans la composition même de ces organismes. À cet égard, une étude réalisée en 2012 par l'EIGE a

---

<sup>48</sup> [www.kaleida.com](http://www.kaleida.com)

constaté que les femmes représentaient 31% des membres des conseils d'administration de 44 organismes de réglementation des médias indépendants de l'UE<sup>49</sup>.

Enfin, il convient d'observer que peu d'initiatives actuelles concernent spécifiquement les réseaux sociaux, en dépit de l'importance croissante de cette composante du paysage médiatique. Cela s'explique probablement, et en partie, par les incertitudes actuelles concernant les réseaux sociaux de manière générale. Si la réglementation publique a été considérée comme appropriée en ce qui concerne les médias audiovisuels et si l'approche fondée sur l'autorégulation a été préconisée en ce qui concerne la presse, le débat reste ouvert en ce qui concerne les réseaux sociaux.

### **1. Exigences légales en matière d'égalité des genres dans les médias**

Depuis 2012, les médias italiens sont légalement tenus (« *par condicio di genere* ») de garantir une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans la couverture des campagnes électorales et dans les émissions politiques. L'autorité italienne de régulation AGCOM a été invitée à publier des données concernant la présence des femmes politiques dans les émissions politiques proposées à la radio et à la télévision, mais aucun rapport n'a encore été produit à notre connaissance. Certains groupes de défense des droits des femmes estiment que cela s'explique notamment par le fait qu'il serait difficile d'élaborer de tels rapports, car la plupart des candidats sont des hommes. En outre, la loi s'appuie exclusivement sur des critères quantitatifs, à l'exclusion de tout critère qualitatif qui permettrait d'examiner l'image qui est donnée des hommes et des femmes politiques dans la presse.

En Belgique, les chaînes audiovisuelles publiques francophones doivent s'engager auprès du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) à « agir pour le respect du principe d'égalité entre hommes et femmes et combattre les messages et les stéréotypes sexistes »<sup>50</sup>.

La loi française du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes<sup>51</sup> fixe le rôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) en ce qui concerne le respect des droits des femmes dans la communication audiovisuelle. Par exemple, le CSA doit veiller à une juste représentation des hommes et des femmes dans les services de communication audiovisuelle et accorder une attention particulière à la manière dont les femmes sont représentées dans les programmes, afin de combattre les stéréotypes, les préjugés sexistes, les images dégradantes, la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Les services publics audiovisuels ont également pour tâche de combattre les préjugés sexistes et la violence contre les femmes en diffusant des programmes traitant de ces sujets.

---

<sup>49</sup> European Institute for Gender Equality (EIGE), *Advancing gender equality in decision-making in media organisations*, 2013.

<sup>50</sup> Étude comparative des politiques des régulateurs membres du REFRAM en matière d'égalité hommes-femmes, 2011.

<sup>51</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029330832&categorieLien=id>  
<http://www.legifrance.gouv.fr/afchTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029330832&categorieLien=id>

## **2. Stratégies des organismes de réglementation des médias et des autorités chargées de la promotion de l'égalité des genres dans les médias**

Certains organismes de réglementation des médias ont lancé leurs propres politiques et lignes directrices pour traiter et améliorer la représentation des genres dans les reportages d'actualités.

La déclaration sur l'égalité entre les hommes et les femmes adoptée en 2011 par le Réseau francophone des régulateurs des médias (REFRAM)<sup>52</sup> est un engagement conjoint des membres du réseau de promouvoir l'accès des femmes aux médias ; cette déclaration recommande notamment une analyse « quantitative régulière » des politiques en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, assortie d'un accès facilité aux données, ce qui permettrait de faire le point de la situation. Suite à l'étude comparative concernant les politiques en matière d'égalité entre les hommes et les femmes des autorités de régulation membres de la REFRAM, cette organisation a publié un vade-mecum<sup>53</sup> pour l'intégration de la dimension de l'égalité hommes-femmes dans les politiques des autorités de régulation.

L'autorité britannique de régulation des télécommunications (OFCOM) a publié en novembre 2016 des orientations et des ressources destinées aux radiodiffuseurs sur la manière de renforcer la diversité, allant de l'élaboration de stratégies au suivi et à l'évaluation de leur impact, en passant par le recrutement de nouveaux talents et la formation dans l'entreprise<sup>54</sup>.

Il convient en outre d'observer que les institutions nationales de promotion de l'égalité peuvent jouer un rôle utile dans la lutte contre les stéréotypes de genre. Par exemple, le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes, qui est un organisme public, a publié en 2015 un guide pratique intitulé « Pour une communication sans stéréotype de sexe » destiné aux agents des services publics<sup>55</sup>. Ce document ne cible pas spécifiquement les médias mais encourage les utilisateurs à éliminer toute forme d'expression sexiste dans leurs supports de communication, à ne pas réserver aux femmes les questions sur la vie personnelle et à veiller à équilibrer le nombre de femmes et d'hommes dans tous les médias et lors des conférences.

---

<sup>52</sup> Déclaration du REFRAM sur l'égalité entre hommes et femmes dans les médias audiovisuels, 2011.

<sup>53</sup> REFRAM, Vade-mecum égalité hommes-femmes, 2012.

<sup>54</sup> <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/information-for-industry/guidance/diversity/diversity-guidance>

<sup>55</sup> Guide pratique pour une communication publique sans stéréotype de sexe, Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes, 2015.

### 3. Autorégulation des médias

#### *a) Organisations de journalistes et conseils de presse*

Le Code de principes sur la conduite des journalistes de la Fédération internationale des journalistes<sup>56</sup> énonce le principe de non-discrimination basée sur le genre qui a été transposé dans la plupart des codes éthiques dans le monde.

Cependant, la plupart des codes de conduite des journalistes s'en tiennent à mentionner le principe de l'interdiction de la discrimination basée sur le genre sans fournir davantage de détails sur ce que sont les stéréotypes sexistes. Une étude réalisée en 2009 par les Conseils de presse européens a montré que seulement 15 d'entre eux interdisaient expressément la discrimination basée sur le genre<sup>57</sup>.

Les Conseils de presse et les autres instruments d'autorégulation tels que les médiateurs n'ont pas été très impliqués dans le débat sur l'égalité des genres. Le nombre de plaintes concernant des contenus portant atteinte à l'égalité des genres reste limité, ce qui s'explique par le fait que le public n'a pas connaissance des dispositions en vigueur et des procédures de plainte<sup>58</sup>. Un « acte d'engagement pour une démarche d'autorégulation visant à améliorer l'image des femmes dans les médias » a été signé par des représentants des médias français pour améliorer la présence de femmes parmi les experts et pour sensibiliser les salles de presse<sup>59</sup>. En 2013, d'importants médias français représentant 61 chaînes de télévision, stations de radio et organismes de presse ont signé un accord d'autorégulation par lequel ils s'engageaient à s'efforcer d'augmenter le nombre de femmes parmi les experts interrogés dans les émissions et dans les articles de presse. L'accord avait été préparé par la Commission sur l'image des femmes dans les médias, qui comprend non seulement des médias et des organismes de régulation, mais également des formateurs, des avocats, des professionnels de santé et des ONG. Cette commission assure le suivi du respect de l'accord et produit un rapport annuel.

L'association canadienne des radiodiffuseurs a adopté en 2008 un code sur la représentation équitable<sup>60</sup> visant « à éliminer, dans les émissions et aussi dans les messages publicitaires, la représentation et les stéréotypes indûment négatifs concernant la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial ou un handicap physique ou mental ». Dans la partie spécifiquement consacrée au « langage et à la terminologie », le code souligne : « On doit reconnaître et renforcer l'égalité des sexes en employant un langage et des expressions appropriés. Les

---

<sup>56</sup> <http://www.ifj.org/about-ifj/ifj-code-of-principles/>

<sup>57</sup> Codes, Press Councils and Discrimination in Europe, William Gore, 2009.

<sup>58</sup> Manuel sur l'application de la recommandation Rec(2013) 1 du Comité des Ministres aux États membres sur l'égalité entre les femmes et les hommes et les médias.

<sup>59</sup> Acte d'engagement pour une démarche d'autorégulation visant à améliorer l'image des femmes dans les médias, 2010 : [http://www.femmesenvue.eu/wp-content/uploads/charte\\_femmes\\_dans\\_les\\_medias.pdf](http://www.femmesenvue.eu/wp-content/uploads/charte_femmes_dans_les_medias.pdf)

<sup>60</sup> Association canadienne des radiodiffuseurs, Code sur la représentation équitable (2008)..

radiodiffuseurs doivent utiliser dans leurs émissions un langage à caractère non sexiste en évitant, dans la mesure du possible, les expressions qui ne s'appliquent qu'à un seul sexe ».

### *b) Bonnes pratiques des journalistes et des médias*

Les médias ont adopté des lignes directrices concernant la couverture des élections, notamment le temps de parole accordé aux candidats, la publicité politique payante, le droit de réponse et les sondages d'opinion, mais très peu ont adopté des dispositions spécifiques concernant l'égalité des genres dans la couverture des élections. Certains médias ont cependant pris des initiatives intéressantes pour améliorer l'image des femmes, même si la couverture des élections semble écartée de la plupart des initiatives.

La British Broadcasting Corporation (BBC) s'est engagée à proposer des programmes d'une grande diversité, reflétant tout l'éventail des centres d'intérêt du public, ses croyances et ses perspectives. Dans le cadre de sa Stratégie 2016-2020 pour la diversité et l'inclusion<sup>61</sup>, la BBC s'engage à recruter un personnel au moins aussi diversifié, si ce n'est davantage, que tout autre acteur dans le secteur, à atteindre des objectifs en termes d'image couvrant un éventail beaucoup plus diversifié que tout autre radiodiffuseur, avec un impact plus important sur l'audience dans un large éventail de programmes et à renforcer la culture de la diversité en l'implantant dans son action, en en faisant un principe compris par tous à la BBC et soutenu par tous ceux qui produisent des programmes pour la BBC. Un objectif important en termes d'image est d'atteindre 50 % de femmes à l'écran ou sur les ondes et de leur donner un rôle moteur dans tous les domaines, des œuvres dramatiques à l'actualité, d'ici 2020. Pour accroître la présence de femmes expertes à l'écran, la *BBC Academy* a organisé en 2017, en collaboration avec [BBC News](#) et [Women in Film and Television UK](#), une journée gratuite<sup>62</sup> destinée à familiariser les femmes expertes avec les médias, notamment les femmes engagées dans la politique, qui souhaitent apparaître dans des émissions diffusées par la télévision, la radio et internet en tant que contributrices ou présentatrices.

Les producteurs de *Tonight with Vincent Browne*, une émission d'actualité de deuxième partie de soirée diffusée sur TV3 en Irlande ont décidé en 2012 d'adopter une politique d'égalité des genres<sup>63</sup> exigeant que la moitié des experts interrogés soient des femmes. Même si cette politique n'a pas fait l'objet d'une évaluation formelle, elle a influencé le paysage médiatique en Irlande et d'autres radiodiffuseurs se sont inspirés de cet exemple.

La société publique italienne de radiodiffusion RAI a publié des données concernant la représentation des responsables politiques pendant les campagnes électorales de 2014 sur une base hebdomadaire.

---

<sup>61</sup> BBC, Stratégie pour la diversité et l'inclusion 2016-2020, <http://downloads.bbc.co.uk/diversity/pdf/diversity-and-inclusion-strategy-2016.pdf>.

<sup>62</sup> <http://www.bbc.co.uk/academy/news/article/art20170127102127476>

<sup>63</sup> <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/ireland/irish-current-affairs-programme-gives-women-equal-place>

L'accord qui a été conclu entre le gouvernement espagnol et le radiodiffuseur public espagnol RTVE en 2009<sup>64</sup> est un exemple intéressant de coopération entre les médias et les autorités. L'accord prévoit en effet que le gouvernement confie à la société de radiodiffusion un rôle dans la diffusion de contenus visant à promouvoir l'égalité des genres et à combattre la violence contre les femmes, et qu'il lui apporte son soutien dans ce domaine. L'accord prévoit également que toutes les publicités diffusées sur RTVE respectent le principe de non-discrimination entre hommes et femmes. Enfin, l'accord prévoit une formation des personnels de RTVE sur les questions liées à l'égalité entre hommes et femmes.

*Global Voices* est un site d'actualité des médias qui permet aux personnes d'intervenir sur des questions politiques. Selon l'équipe du journal *The Guardian's* chargée d'observer la représentation des genres (« gender tracker team »), les femmes représentent 51 % des messages publiés.

La chaîne de télévision belge *Notélé* est une chaîne locale qui, dans les années 1990, proposait à tous les partis politiques de renforcer la diversité de leurs débats politiques et d'adapter le choix de leurs intervenants à l'antenne. Cette chaîne a atteint le taux de 41,94 % d'après l'étude menée en 2014 par le CSA sur la représentation des femmes dans les débats préélectorales<sup>65</sup>.

Le blog *Gender, Media and Election Watch*<sup>66</sup> a été créé par des membres du Réseau des femmes dans les médias (Network of Women in Media) en Inde et vise à analyser la manière dont les partis politiques et des candidats perçoivent les questions concernant les femmes, l'électorat féminin, les candidates et le traitement des femmes électrices et candidates.

Un certain nombre d'initiatives ont été lancées pour améliorer la présence des femmes en tant qu'expertes dans les émissions d'actualité. L'une des plus récentes est *Expertalia*<sup>67</sup>, une base de données de femmes expertes créée par l'Association belge des journalistes professionnels (AJP) pour réagir à l'absence de représentation des femmes en tant que sources d'information. D'autres exemples, notamment *Expertes.eu*<sup>68</sup> (lancé par les radiodiffuseurs de service public français Radio France et France Télévisions) et les bases de données *The Womens' Room*<sup>69</sup> de femmes expertes visent à accroître la présence des

---

<sup>64</sup> <http://www.rtve.es/noticias/20090707/rtve-tendra-programacion-especifica-favor-igualdad-entre-hombres-mujeres/283924.shtml>

<sup>65</sup> La représentation des femmes dans les débats pré-électorales télévisés belges francophones, CSA, Belgique, mai 2014.

<sup>66</sup> <https://nwmigenderwatch.wordpress.com/>

<sup>67</sup> [www.expertalia.be](http://www.expertalia.be)

<sup>68</sup> <http://expertes.eu>

<sup>69</sup> <http://thewomensroom.org.uk/index.php>

femmes dans leurs programmes. La base de données danoise KVINFO fournit des conseils utiles sur la manière de gérer ces listes<sup>70</sup>.

En Suède, *Prognosis*<sup>71</sup> est un site de suivi de l'égalité des genres sur internet qui suit les échanges sur les réseaux sociaux et l'égalité des genres au moyen d'algorithmes.

#### **4. Initiatives de la société civile**

L'initiative *She-Expert*<sup>72</sup> a été lancée par l'Institut méditerranéen pour les études sur le genre (MIGS), établi à Chypre, afin d'améliorer la visibilité des femmes dans les médias, de faire davantage entendre la voix des femmes sur des questions clés du débat national, de combattre le sexisme et les préjugés dans les médias et d'augmenter les opportunités professionnelles des femmes. Le projet propose une plateforme et une base de données de femmes expertes sur internet, l'objectif étant de devenir une source de premier plan de femmes expertes destinée aux organisations, aux employeurs, aux partis politiques et aux médias à Chypre.

L'ONG Forum 50 %<sup>73</sup> a lancé, en collaboration avec The Nordic Chamber, un programme international de parrainage et de formation des candidates en République tchèque. Cette initiative est inspirée par le Danemark et la Norvège, où les partis politiques organisent des programmes de parrainage et des formations destinées aux femmes politiques. Les activités proposées comprennent des ateliers, des formations et des services de consultant, des formations à l'attention des femmes politiques ou des femmes qui s'intéressent à la politique, la mise en réseau et le parrainage, ainsi que des campagnes médiatiques visant à soutenir les femmes dans les élections (débats publics, conférences de presse, ateliers, site internet, conférences) et des études sur la représentation des femmes.

CELEM, le coordinateur espagnol du Lobby européen des femmes, a développé la base de données de journalistes sensibilisés aux questions de genre, pour veiller à ce que les questions d'égalité des genres cessent d'être ignorées et soient traitées par les médias espagnols. Cette organisation a identifié des journalistes susceptibles d'être sensibilisés à la cause de l'égalité hommes-femmes et a créé une base de données. Selon CELEM, cette base de données a contribué à ce que les questions concernant les femmes soient davantage traitées dans la presse. Elle a aidé les journalistes à adopter une perspective de genre dans leur couverture de l'actualité et a fait du CELEM une source d'information spécialisée dans les questions de genre<sup>74</sup>.

En Slovaquie, l'organisation *Freedom of Choice* a travaillé avec des médias pour promouvoir, débattre, proposer des options et élaborer des codes de conduite destinés à

---

<sup>70</sup> <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/denmark/kvinfo-expert-database>

<sup>71</sup> <http://www.prognosis.se/>

<sup>72</sup> <http://www.medinstgenderstudies.org/call-for-applicants-experts-womens-initiative/#more-6539>

<sup>73</sup> <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/czech-republic/czech-female-politicians-learn-international-experience>

<sup>74</sup> <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/spain/database-gender-aware-journalists>

différents médias, au Conseil de la radiodiffusion et de la retransmission, au Conseil des normes de la publicité et à d'autres organismes. Ce travail s'intégrait dans un projet plus large en lien avec le ministère visant à sensibiliser les médias. Cette organisation mène d'autres activités parmi lesquelles l'analyse du rôle des médias dans l'égalité des genres et les stéréotypes liés au genre, l'analyse par genre des communications des médias et des institutions liées au genre, le sexisme et la discrimination dans la publicité, l'analyse de genre au sein des entreprises de médias (ségrégation verticale et horizontale) et, plus récemment, une analyse de l'autorégulation en matière d'éthique des médias et d'égalité des genres<sup>75</sup>.

## **5. Outils et orientations visant à améliorer la représentation des genres dans les médias**

Quelques outils existants peuvent s'avérer très utiles pour suivre la représentation des genres dans les actualités et certains sont précisément consacrés à la couverture des élections.

Le manuel intitulé *La couverture des élections selon une perspective de genre*<sup>76</sup> élaboré par ONU Femmes et IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) fournit un outil de suivi permettant d'apprécier la présence des femmes dans la couverture des élections et la question des genres dans le débat politique.

Les *Indicateurs d'égalité des genres dans les médias*<sup>77</sup> établis par l'UNESCO permettent de suivre la présence des hommes et des femmes dans les informations et autres contenus des médias, y compris dans le domaine politique. Même s'ils ne concernent pas spécifiquement les élections, ces indicateurs sont axés sur des aspects importants tels que la proportion d'hommes et de femmes produisant ou présentant les sujets d'actualité, notamment politiques, leur présence respective dans les informations sur l'actualité politique ou dans les sujets mettant en évidence l'égalité ou les inégalités de genre et les questions relatives à la politique et à la conduite des affaires de l'État.

La Haute autorité de la communication audiovisuelle du Maroc (HACA) a élaboré un outil de suivi permettant d'analyser les médias audiovisuels dans une perspective de genre<sup>78</sup>.

Le *Projet mondial de monitoring des médias* (GMMP) est mis en œuvre par l'Association mondiale pour la communication chrétienne (WACC). Tous les cinq ans, des chercheurs, des étudiants et des professionnels des médias du monde entier analysent la présence des femmes dans les reportages d'actualité. L'analyse, effectuée le même jour dans le monde entier, concerne la présence des femmes politiques dans les reportages d'actualité, mais

---

<sup>75</sup> <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-and-tools/slovakia/codes-conduct>

<sup>76</sup> La couverture des élections dans une perspective de genre – Manuel de suivi des médias, ONU Femmes et IDEA.

<sup>77</sup> Indicateurs d'égalité des genres, ensemble d'indicateurs permettant d'apprécier l'égalité des genres dans les activités des médias et les contenus médiatiques, 2012.

<sup>78</sup> Contribution à la lutte contre les stéréotypes fondés sur le genre et à la promotion de la culture de l'égalité hommes-femmes à travers les médias audiovisuels – proposition d'une démarche de monitoring des programmes audiovisuels, octobre 2014.

également des femmes reporters sur des thèmes politiques. Le GMMP fournit des tableaux d'analyse qui constituent des informations de suivi reconnues utilisées par tous les chercheurs qui participent au processus. L'analyse permet la comparaison et l'identification de tendances générales dans l'ensemble des régions.

*La Trousse d'apprentissage pour un journalisme éthique dans le domaine du genre et des politiques au sein des médias*, proposée par la Fédération internationale des journalistes (IFJ) et l'Association mondiale pour la communication chrétienne (WACC), comprend un chapitre entier consacré aux reportages sur des femmes exerçant des fonctions publiques, notamment des analyses de cas, des informations factuelles concernant les femmes au sein des gouvernements et des lignes directrices destinées aux journalistes<sup>79</sup>.

*Portraying Politics* est une boîte à outils concernant les genres à la télévision. Elle vise à stimuler le débat entre les journalistes, la programmation, les directeurs de médias et les professeurs de journalisme sur la manière dont les médias présentent les responsables politiques à la télévision. Créée par des représentants de chaînes de télévision publiques européennes, des organisations de journalistes et des centres de formation de journalistes, elle a pour but de renforcer la visibilité des pratiques des médias en ce qui concerne la représentation des hommes et des femmes dans la vie publique et à promouvoir une réflexion critique et le changement.

Le projet AGEMI financé par l'UE promeut l'égalité des genres en mettant l'accent sur la prochaine génération de professionnels des médias qui n'ont pas encore été touchés par le sexisme régnant dans le milieu des médias. Il comprend des éléments éducatifs et met l'accent sur l'échange de connaissances entre les étudiants en journalisme, les professionnels des médias et des universitaires. Le projet fournit également une banque de ressources des meilleures pratiques que les industries des médias peuvent utiliser pour renforcer l'égalité de genre, et propose un module de formation en ligne, des sessions de formation et des stages au sein d'organisations de médias.

Il convient en outre d'observer que la recherche universitaire joue un rôle important dans la compréhension du problème.

#### **Partie IV. Conclusions**

Les femmes et les hommes sont encore représentés de manières très différentes dans les actualités. Il en est de même pour les femmes et les hommes candidats à des élections. Si, en Europe, peu d'études ont été consacrées à la couverture médiatique des élections dans une perspective de genre, leurs conclusions montrent que les hommes ont plus de visibilité et que les femmes font encore l'objet de discrimination.

Même si les données et les initiatives présentées dans le cadre de cette étude permettent de conclure à une sensibilisation croissante à la problématique de l'égalité des genres dans le domaine de la politique et des médias, on constate que la question de la représentation

---

<sup>79</sup> Trousse d'apprentissage pour un journalisme éthique dans le domaine du genre et des politiques au sein des médias, Fédération internationale des journalistes (IFJ) et Association mondiale pour la communication chrétienne (WACC), 2012.

des femmes candidates à des élections est encore délaissée dans les travaux de recherche. Par ailleurs, le nombre d'instruments de réglementation et d'autorégulation qui traitent le sujet reste très limité.

La dimension de genre devrait faire partie intégrante de la législation sur les médias. En outre, l'application des politiques et des pratiques en vigueur dans les États membres du Conseil de l'Europe devrait faire l'objet d'un suivi permanent afin de fournir une vision précise de la mise en œuvre des dispositions, des évolutions de l'environnement et des obstacles à l'intégration de la dimension du genre.

L'égalité de genre étant un thème transversal, les instruments énumérés sont, dans la plupart des États membres, applicables à différents secteurs, ce qui peut faire obstacle à leur application correcte et rapide.

Malheureusement, on dispose de peu de données concernant l'incidence, sur le résultat des élections, des préjugés liés au genre dans la couverture médiatique des candidats. Si les instruments et les orientations existants fournissent des recommandations appropriées concernant la manière de remédier aux préjugés liés au genre dans les médias de manière générale, aucun de ces instruments ne concerne spécifiquement l'égalité des genres dans la couverture médiatique des élections.

Par conséquent, bien que le fait qu'il existe une dimension liée au genre dans le pluralisme des médias et la diversité des contenus soit dûment reconnu, il convient encore d'attirer l'attention des États membres et de toutes les acteurs de la société civile sur cette réalité dans le contexte de la couverture médiatique des élections en mettant l'accent sur des questions spécifiques telles que les déclarations sur l'équilibre entre les hommes et les femmes, l'angle des reportages, le pluralisme des sources, la représentation des genres, etc.

La présente étude a pris en considération les réseaux sociaux et, de manière plus générale, toutes les nouvelles tendances du paysage médiatique. Elle montre que, jusqu'à présent, les réseaux sociaux et les nouveaux médias n'ont pas été vraiment pris en compte dans les travaux de recherche sur l'égalité des genres dans les médias et dans la couverture médiatique des élections.

Les résultats de cette étude montrent que les principaux acteurs concernés devraient:

- réaffirmer la nécessité de prendre des mesures en la matière et continuer d'encourager l'intégration de l'égalité des genres dans la couverture des élections ;
- se saisir spécifiquement de la question de l'égalité des genres dans la couverture médiatique des élections.

Ils peuvent, pour y parvenir, s'appuyer sur les mécanismes suivants:

### **1. Mécanismes de réglementation et d'autorégulation**

a) Les normes suivantes du Conseil de l'Europe visant la place des femmes dans les médias et le sexisme devraient être mises en œuvre :

- Recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias ;
- Recommandation No. R (99) 15 du Comité des Ministres aux États membres relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales ;
- Recommandation CM/Rec(2013)1 du Comité des Ministres aux États membres sur l'égalité entre les femmes et les hommes et les médias ;
- Résolution 2144 (2017), Mettre fin à la cyberdiscrimination et aux propos haineux en ligne, Assemblée parlementaire, 2017 ;
- Recommandation 1931 (2010) et Résolution 1751 (2010), Combattre les stéréotypes sexistes dans les médias, Assemblée parlementaire, 25 juin 2010 ;
- Recommandation 1555 (2002) sur l'image des femmes dans les médias, Assemblée parlementaire, 24 avril 2002 ;

b) L'égalité des genres devrait être définie dans la législation nationale régissant les médias et être explicitement intégrée à la loi, en veillant à distinguer clairement ce principe de la protection de la diversité. Il faudrait donc davantage de mécanismes concrets d'application de la législation visant à assurer l'égalité des genres dans la couverture médiatique des campagnes électorales et améliorer la visibilité des femmes dans ces campagnes et leur accès aux médias.

c) Les partis politiques devraient être incités à développer des pratiques internes tenant compte de l'égalité des genres et à veiller à une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les campagnes électorales.

d) Il serait bon d'encourager le dialogue entre les professionnels des médias et les organismes d'autorégulation concernant la perspective de genre dans la couverture des élections, et notamment d'inciter ces acteurs à mettre en place des mécanismes d'autorégulation pour le traitement des plaintes visant des contenus médiatiques ne respectant pas l'égalité des genres.

e) La perspective de genre doit être présente dans toutes les initiatives adoptées par les réseaux sociaux concernant la couverture des élections, ainsi que dans les activités des mécanismes d'autorégulation qui s'intéressent à la couverture médiatique des élections sur les réseaux sociaux. Toutes ces initiatives, notamment les normes applicables à la modération des contenus, doivent être, au minimum, transparentes, c'est-à-dire mises à la disposition du public sur un site internet dans un langage clair et compréhensible et un format approprié.

f) La composition des équipes de rédaction et l'attribution des sujets aux journalistes devrait tenir compte de la répartition entre hommes et femmes. Des politiques devraient être mises en place pour que les femmes occupent davantage de postes de direction dans les organisations des médias.

g) Il faudrait veiller à ce que la production et la diffusion de contenus respectent un équilibre entre les hommes et les femmes pendant les campagnes électorales. Des exigences d'égalité des genres devraient être prévues en ce qui concerne la production et la

diffusion de programmes concernant des questions politiques ou électorales. Les médias devraient être encouragés à adopter de bonnes pratiques afin :

- de promouvoir une production audiovisuelle inclusive qui tient compte des différences de perspectives entre les hommes et les femmes sur les différents enjeux ;
- de veiller à ce que le calibrage des émissions, la sélection des invités, le temps de parole attribué à chaque invité, le rôle du présentateur ou le cadrage des images permettent aux femmes candidates de contribuer effectivement au débat et d'éviter les stéréotypes qui placent les hommes au centre et les femmes en marge de la politique ;
- d'éviter d'utiliser des stéréotypes liés au genre ou des formulations tendancieuses ;
- de faire de l'égalité de représentation des genres une question de politique éditoriale ;
- d'éviter la « tabloïdisation » des médias en ce qui concerne la représentation des femmes candidates ;
- d'éviter que les femmes candidates soient présentées en faisant référence, de façon sexiste, à leur statut matrimonial ou à une tierce personne (mère, épouse, fille, etc.) ;
- de promouvoir la formation des journalistes femmes et hommes à la question de l'égalité des sexes dans le but d'intégrer la dimension de genre à la couverture des actualités politiques ;
- d'assurer le suivi des engagements pris par les partis politiques en termes d'égalité entre hommes et femmes et de faire rapport sur les progrès réalisés ;
- d'assurer le suivi régulier des résultats de leur propre action en termes de fixations d'objectifs pour l'égalité de représentation des hommes et des femmes ;
- d'adopter des politiques tenant compte du genre dans les salles de rédaction.

## **2. Éducation et formation des médias**

a) La formation et l'éducation aux médias devraient être intégrées dans les programmes scolaires de manière à permettre une sensibilisation progressive aux thématiques de l'égalité des genres, de la représentation des genres, de la discrimination sexiste et de la violence contre les femmes.

b) Des outils de promotion de l'égalité des genres tels que les Indicateurs d'égalité des genres dans les médias établis par l'UNESCO, le manuel d'ONU Femmes concernant la couverture des élections et des supports pédagogiques tels que *Portraying Politics* devraient être traduits dans les langues officielles des États membres et diffusés aux principaux acteurs concernés.

c) Des modules de promotion de l'égalité des genres devraient être diffusés dans les écoles de journalisme, y compris les modules couvrant les élections dans une perspective de genre, et les enseignants devraient être formés dans ce domaine. L'égalité des genres devrait être intégrée dans l'ensemble des cours de journalisme pour que les étudiants aient une réflexion critique sur la question de la représentation des deux genres dans les médias. De même, une formation permanente à la question de l'égalité des genres, notamment en

ce qui concerne la couverture médiatique des élections, devrait être dispensée aux journalistes, rédacteurs en chef et autres professionnels des médias à tous les niveaux de gouvernance des entreprises de médias, ainsi que des organismes d'autorégulation.

d) Les médias devraient bénéficier d'avis d'experts pour élaborer leurs propres politiques d'égalité des genres dans les contenus, y compris pour la couverture des élections, et être encouragés à créer des mécanismes de suivi permettant d'apprécier l'application de ces politiques.

### **3. Travaux de recherche**

D'autres travaux de recherche devraient être menés sur les différents aspects de la couverture des élections afin de mieux cerner le problème, dans le but, notamment :

- d'analyser l'impact des préjugés liés au genre dans la couverture des élections sur la perception qu'ont les électeurs des hommes et des femmes politiques pendant les campagnes électorales ;
- de mesurer et d'analyser l'incidence sur les électeurs du sexisme sur les réseaux sociaux pendant les campagnes électorales ;
- de fournir des rapports réguliers sur la manière dont sont représentées les femmes ;
- de recenser les initiatives et les mesures permettant de lutter contre la représentation déséquilibrée et partielle des femmes, y compris par le biais de plaintes ;
- d'analyser en détail la couverture médiatique des campagnes électorales, notamment la manière dont les hommes et les femmes politiques sont traités dans les médias ;
- d'étudier en quoi la couverture médiatique diffère pour les femmes politiques selon les fonctions visées, les partis et l'origine ethnique et la manière dont les femmes et les hommes politiques sont représentés ;
- de diffuser les résultats de ces études auprès du grand public et des organisations de médias.

## Références bibliographiques

ACE, The importance of the media to elections, The electoral knowledge network.

Acte D'engagement pour une démarche d'autorégulation visant à améliorer l'image des femmes dans les médias, 2010, [http://www.femmesenvue.eu/wp-content/uploads/charte\\_femmes\\_dans\\_les\\_medias.pdf](http://www.femmesenvue.eu/wp-content/uploads/charte_femmes_dans_les_medias.pdf).

Bates L., Handbags and kitten heels – how not to write about prime ministers, The Guardian, 12 July 2016.

BBC Diversity and Inclusion Strategy 2016-2020, <http://downloads.bbc.co.uk/diversity/pdf/diversity-and-inclusion-strategy-2016.pdf>.

BBC editorial guidelines.

Bystrom D., Banwart M.C., Kaid L.L., and Robertson T., Gender and Campaign Communication: TV Ads, Web Sites, and Media Coverage, 2006.

Canadian Association of Broadcasters' Equitable Portrayal Code (2008).

Center for American Women and Politics and Political parity, Research inventory : American Women and Politics, August 2012.

CFQF Les élections dans les médias: les stéréotypes de genre disparaissent, mais les candidates restent sous-représentées, Commentaire sur l'étude "genre et médias au préalable des élections fédérales 2015", (October 2016).

Council of Europe instruments:

- [Convention](#) for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 1950 ([CETS No.005](#)) and its Protocol No.12, 2000 ([CETS No.177](#));
- Recommendation [CM/Rec\(2007\)15](#) of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns;
- Recommendation [CM/Rec\(2007\)17](#) of the Committee of Ministers to member states on gender equality standards and mechanisms
- Recommendation [No. R \(99\) 15](#) of the Committee of Ministers to member States on measures concerning media coverage of election campaigns;
- Recommendation [CM/Rec\(2013\)1](#) of the Committee of Ministers to member States on gender equality and media;
- [Recommendation 1931 \(2010\)](#) and [Resolution 1751 \(2010\)](#) on Combating sexist stereotypes in the media, Parliamentary Assembly, 25 June 2010;
- Recommendation [CM/Rec\(96\)10](#) of the Committee of Ministers to member states on the guarantee of the independence of public service broadcasting;
- Recommendation [CM/Rec\(2007\)3](#) of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society;
- Recommendation [CM/Rec\(2007\)2](#) on media pluralism and diversity of media content;
- Recommendation [CM/Rec\(2011\)7](#) of the Committee of Ministers to member States on a new notion of media

- Resolution 2144 (2017) on Ending cyber-discrimination and online hate, Parliamentary Assembly, 2017;
- [Recommendation 1931 \(2010\)](#) and [Resolution 1751 \(2010\)](#) on Combating sexist stereotypes in the media,
- Recommendation 1555 (2002) on The image of women in the media, Parliamentary Assembly, 24 April 2002;
- Declaration of the Committee of Ministers on equality between women and men, 1997;
- [Gender Equality Strategy 2014-2017](#), including the objective to achieve a balanced participation in political and public decision-making and gender mainstreaming in all policies and measures, and the objective to combat gender stereotypes and sexism;
- Code of Good Practice in Electoral Matters (Venice Commission, CDL-AD(2002)023rev);
- Declaration on Women's Participation in Elections (Venice Commission, [CDL-AD\(2006\)020](#));
- Report on the Impact of Electoral Systems on Women's Representation in Politics (Venice Commission, [CDL-AD\(2009\)029](#));
- Report on Proportional Electoral Systems: the Allocation of Seats inside the Lists (open/closed lists) (Venice Commission, [CDL-AD\(2015\)001](#));
- Report on the method of nomination of candidates within political parties (Venice Commission, [CDL-AD\(2015\)020](#));
- [Handbook](#) on the implementation of Recommendation CM/Rec(2013)1 on gender equality and media;
- Political parties and women political representation, 2012.

CSA, La représentation des femmes dans les débats pré-électoraux télévisés belges francophones, May 2014.

[http://www.csa.be/system/documents\\_files/2575/original/femmes\\_elections\\_2014\\_final.pdf?1452849658](http://www.csa.be/system/documents_files/2575/original/femmes_elections_2014_final.pdf?1452849658).

EIGE, Advancing gender equality in decision-making in media organisations, 2013.

GAMMA, Abordaje Mediatico En Epoca De Campaña Electorav, March 2014, <http://whomakesthenews.org/articles/abordaje-mediatico-en-epoca-de-campana-electora>.

Global Media Monitoring Project, 2015.

Gore W., Codes, Press Councils and Discrimination in Europe, 2009.

HACA, Contribution à la lutte contre les stéréotypes fondés sur le genre et à la promotion de la culture de l'égalité hommes-femmes à travers les médias audiovisuels- proposition d'une démarche de monitoring des programmes audiovisuels, Octobre 2014.

Hardmeier S. and Klöti A., Doing gender in der Wahlkampfkommunikation, 2004.

Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, Guide pratique pour une communication publique sans stéréotype de sexe, 2015.

IFJ Declaration of Principles on the Conduct of Journalists, <http://www.ifj.org/about-ifj/ifj-code-of-principles/>.

IFJ, WACC Learning resources kit to strengthen gender-ethical journalism and media policy, 2012.

Inter-Parliamentary Council, Plan of action to correct present imbalances in the preparation of men and women in political life, adopted by the Inter-Parliamentary Council, 1994.

IWMF, Global Report on the status of Women in the News media, 2011.

Kahn K. Does being male help? An investigation of the effects of candidate gender and campaign coverage on evaluation of U.S. Senate candidates, in Journal of politics, 1992.

Kaye D., Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, 2016.

LOI n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes (France).

Les Nouvelles News, Femme de...ou rien, 9 février 2017.

Les Nouvelles News, [Tsai Ing-wen, une présidente \(encore\) coupable d'être célibataire](#), mai 2016.

Name it. Change it. Research on appearance coverage of women and campaign simulation, Women media center and She should run, 2013.

Name it. Change it, Where voters saw most sexist treatment of women candidates in the media, 2016.

O'Brien A. It's a man's world, A Qualitative Study of the (Non) Mediation of Women and Politics on Prime Time During the 2011 General Election, 2014.

OFCOM, Broadcasters: guidance and resources on how to improve diversity. <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/information-for-industry/guidance/diversity/diversity-guidance>

OSCE/ODIHR and Venice Commission, Guidelines on political party regulation, 2010 ([CDL-AD\(2010\)024](#)).

OSCE/ODIHR, Election Observation Handbook, sixth edition.

REFRAM Déclaration sur l'égalité entre hommes et femmes dans les médias audiovisuels, 2011.

REFRAM, Etude comparative des politiques des régulateurs membres du REFRAM en matière d'égalité hommes-femmes, 2011.

REFRAM, Vade-mecum des moyens d'action pour une approche intégrée de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les politiques des régulateurs du REFRAM, 2012.

RTVE, RTVE tendrá una programación específica a favor de la igualdad entre hombres y mujeres, Julio 2009, <http://www.rtve.es/noticias/20090707/rtve-tendra-programacion-especifica-favor-igualdad-entre-hombres-mujeres/283924.shtml>.

Ross K., Gender, Politics, News: A Game of Three Sides, First Edition, 2017.

Shumway M., Does Sexism on Social Media Hurt Women Running for Office?, The Bengal 2017.

United Nations instruments:

- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 1979 ([CEDAW](#));
- International Covenant on Civil and Political Rights, 1966 ([ICCPR](#));
- UNESCO, Gender-Sensitive Indicators for Media, Framework of indicators to gauge gender sensitivity in media operations and content, 2012;
- UN Women and IDEA, Election coverage from a Gender perspective, a Media monitoring Manual;
- The World's Women 2015 -Trends and Statistics.

Voronova L., « Send pretty girls to the white house”- the role of gender in journalists-politicians’ interactions, University of Stockholm, Sweden.

## Annexe

### **Comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (MSI-MED)**

Elda BROGI - Coordinatrice scientifique - Centre pour le pluralisme et la liberté des médias - Centre d'études avancées Robert Schuman - Institut de l'université européenne

Pierre François DOCQUIR - Juriste principal ARTICLE 19 (Vice-Président)

Maria DONDE - Directrice des politiques internationales de l'Ofcom (autorité de réglementation des communications du Royaume-Uni)

Natalie FERCHER - Experte en droit des médias et de la communication - Service du droit des médias et coordination de la société de l'information - Chancellerie fédérale - Autriche

Gudbrand GUTHUS - Directeur du service des licences et de la supervision - Autorité des médias de Norvège

Ivane MAKHARADZE, Chef du Service de régulation de l'Audiovisuel, Commission Nationale des Communications - Géorgie

Helena MANDIĆ - Directrice de la radiodiffusion - Autorité de régulations des communications - Bosnie-Herzégovine (Présidente)

Tarlach McGONAGLE - Chercheur principal et conférencier à l'Institut pour le droit de l'information (IViR) - Université d'Amsterdam

Nol REIJNDERS - Conseiller principal - Service des médias, de la littérature et des bibliothèques - Ministère de la culture, de l'éducation et des sciences - Pays-Bas

Helena SOUSA - Professeure en communication - Doyenne de l'Ecole des sciences sociales - Université de Minho (Portugal°)

Damian TAMBINI - Professeur agrégé - Directeur du projet Politiques des médias - Directeur du programme MSc Media & Communications - London School of Economics

Josef TRAPPEL - Professeur en politiques des médias et économie des médias - Chef d service de la recherche en communication de l'Université de Salzburg

Maja ZARIC - Conseillère pour les médias - Service des médias - Ministère de la culture et de l'information - République de Serbie