



9 mars 2017

MSI-MED (2016)10rev

MSI-MED 3^e RÉUNION, 29-30 mars 2017 (9h30-17h30)
Strasbourg, bâtiment AGORA (salle G6)

**Etude de faisabilité relative à l'utilisation d'internet
dans le cadre des campagnes électorales
version révisée au 9 mars 2017**

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

I.	PRINCIPAUX POINTS.....	2
II.	Introduction : dysfonctionnements possibles (médias sociaux, élections et légitimité démocratique)	2
III.	Contexte : réglementer pour des campagnes électorales équitables, correctes et claires.....	4
	(i) Buts.....	5
	(ii) Organismes	5
	Règles relatives à la radiodiffusion et la publicité politique	6
	Déontologie du journalisme et autorégulation	7
IV.	Campagnes politiques en mutation	8
	(i) Dépenses	8
	(ii) Les nouvelles techniques de marketing numérique et leur application à la vie politique.....	10
	Publicité push et pull	10
	Ciblage du message	11
V.	Les problèmes que pourraient susciter les nouvelles techniques numériques.....	11
	(i) Réglementation de la publicité radiodiffusée	11
	(ii) Transparence	11
	(iii) Campagnes misant sur des questions très controversées.....	12
	(iv) Redlining politique	12
	(v) Intermédiaires.....	13
	(vi) Confidentialité	13
	(vii) Retour général sur les buts	13
VI.	Recommandations	15
	(i) Fixation de normes	15
	(ii) Recommandations.....	15

I. PRINCIPAUX POINTS

- Les nouvelles technologies d'internet débordent les principes de la réglementation de la communication électorale (liberté d'association, plafonnement des dépenses et réglementation de la publicité politique) et les organes chargés de cette mission.
- Internet et les nouvelles technologies de communication érodent la capacité des dispositifs actuels de réglementation de préserver l'équité des règles du jeu dans la communication électorale entre acteurs nouveaux et établis, riches et pauvres, commerciaux et de la société civile dans les campagnes.
- La communication électorale est soumise à un dispositif complexe de règles juridiques et déontologiques qui s'est progressivement mis en place depuis le XIX^e siècle, le but étant de préserver l'égalité des chances, de prévenir la corruption et de faire la transparence.
- Des plates-formes et des intermédiaires nouveaux détiennent maintenant le contrôle d'accès qui revenait auparavant aux journalistes, mais sans se plier aux codes déontologiques des médias. Cela pourrait menacer l'équité des élections et ouvrir la porte à la corruption.
- Ces problèmes commencent à apparaître dans les nouveaux espaces de communication et peuvent porter atteinte à la légitimité démocratique. Il est donc nécessaire de mettre en place de nouvelles normes en la matière, et de confier de nouvelles missions de surveillance aux organes de réglementation de la communication et d'observation des élections, aux parlements et à la société civile.

II. Introduction : 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 visant à préserver l'intégrité, l'équité et la légitimité du processus électoral et de son résultat, tout en empêchant les intérêts privés et de puissantes minorités d'influer sur les résultats par 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, mais se retrouvent aussi dans les normes internationales relatives aux droits de l'homme, qui imposent qu'elles soient nécessaires et proportionnées. Le présent document passe en revue les principes de cette réglementation des campagnes et les organes chargés de les faire respecter, et aborde les répercussions du développement des activités de campagne empruntant internet.

Un nombre croissant de chercheurs se sont interrogés ces dernières années sur l'impact possible d'internet, des médias sociaux et de l'évolution générale des médias sur les élections et référendums.

- **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 tels dispositifs diminue dès lors que les campagnes prennent pied sur internet.
- **Dépenses** : le contrôle du financement des campagnes vise à limiter l'impact des ressources financières 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 sociodémographiques 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 politique¹.
- **Intermédiaires** : de nouveaux intermédiaires détiennent un contrôle d'accès qui leur permet d'influer sur le résultat d'un processus électoral. Epstein (2015) a mis en lumière l'effet manipulateur des moteurs de recherche, et Diakopoulos (2016) a bien montré les implications parfois très réelles du mode de présentation des résultats des recherches². 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**³ : (périodes d'interdiction de la diffusion de sondages ou d'activités de campagne)⁴. La plupart des démocraties se sont dotées de règles relatives à la publication des sondages et aux activités de campagne le jour du scrutin, voire un certain nombre de jours avant. Ces interdictions sont remises en question par la difficulté de les faire respecter en ligne.

¹ 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.

² Diakopoulos. N and M. Koliska. 2016. Algorithmic Transparency in the News Media. *Digital Journalism*; 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.

³ Voir http://www.lse.ac.uk/media@lse/documents/MPP/Policy-Brief-5-Semantic-Polling_The-Ethics-of-Online-Public-Opinion.pdf

⁴ Voir code Ofcom, règle 6.5. À comparer avec *Par Condicio* en Italie

- **Transparence⁵** : le contrôle public des campagnes a été rendu possible par un certain nombre 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 ligne⁶.

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 à ce risque de perte de légitimité démocratique. La prévention de dysfonctionnements de la démocratie et la protection de la légitimité des processus démocratiques imposent de mettre à jour la réglementation actuelle, fondée sur les médias traditionnels.

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

III. **Contexte : réglementer pour des campagnes électorales équitables, correctes et claires**

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

Dans ses Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques de 2010⁷, la Commission de Venise demande que la réglementation du financement des campagnes électorales fasse en sorte 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 à égalité des chances) ;
- claires (la transparence doit être faite sur les dépenses des partis politiques).

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

- a. plafonnement des dépenses et contrôle du financement des campagnes ;
- b. aides publiques à la communication électorale⁸ ;

⁵ (PPER Ch III s126) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/section/126>

⁶ La Commission électorale britannique a constamment demandé que toutes ces règles s'appliquent aux communications de campagne, y compris les documents non imprimés.

⁷ Commission européenne pour la démocratie par le droit, 2010, [Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD\(2010\)04](#), p. 35, paragraphe 159

⁸ IDEA : 142-3.

- c. arrêt de la communication de campagne juste avant le scrutin ;
- d. réglementation des médias, en particulier par les licences de radiodiffusion⁹ ;
- e. règles applicables à la publicité politique (impartialité, financement public et temps d'antenne gratuit)¹⁰ ;
- f. autorégulation et code de déontologie de la presse.

(i) Buts

Le but général de la réglementation des campagnes est de protéger l'intégrité des élections, de faire en sorte qu'elles soient libres et équitables, et d'empêcher qu'elles soient mises au service d'un petit nombre d'intérêts.

La réglementation peut 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 les partis et les campagnes sont financés par un petit nombre de donateurs très généreux. Ces objectifs seront atteints grâce aux effets conjoints de la législation relative aux 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 indue¹¹. 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 l'encouragement de contributions raisonnables et la prévention de contributions excessivement généreuses.

(ii) Organismes

Un certain nombre de traités internationaux abordent la réglementation des campagnes politiques : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹² (PIDCP), la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et la Convention des Nations unies contre la corruption¹³.

Il paraît utile, eu égard à la rapidité du progrès technique, de passer en revue les principes qui sous-tendent ces importants dispositifs de protection du processus démocratique. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a

⁹ 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/>

¹⁰ Voir par exemple le *Communications act* 2003, section 333.

¹¹ Committee on Standards in Public Life, 1998. [The Funding of Political Parties in the United Kingdom](#), Cm 4057-I, p.120. paragraphe 10.29

¹² Assemblée générale des Nations Unies, 1966. [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#). Article 25.b. p.179

¹³ [Convention des Nations Unies contre la corruption](#) (UNCAC). 2003. Article 7.3, p.11

préconisé dans sa Recommandation 1516 de 2001¹⁴ le respect de quelques principes généraux de financement des partis politiques :

- 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, l'interdiction des contributions de donateurs étrangers, des restrictions portant sur les dons d'entreprises ou de sources anonymes ;
- des plafonds imposés aux dépenses de campagne électorale des partis ;
- la transparence sur les des 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 ;
- l'applicabilité de ces normes législatives aux tierces parties ne constituant pas des partis politiques.

Règles relatives à la radiodiffusion et la publicité politique

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 s'abstenir d'en diffuser à l'approche du scrutin. La publicité politique est en outre réglementée (transparence, plages et coûts publicitaires) ; la publicité politique est interdite dans certains pays, comme le Royaume-Uni ; 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 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. 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 s'établit en ligne. Par conséquent, l'évolution des normes de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière sera décisive. 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*). La Cour 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

¹⁴ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe: [Recommandation 1516 \(2001\) sur le financement des partis politiques](#), paragraphe 8

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 (à une étroite majorité) a opéré un revirement de jurisprudence pour statuer 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 des autorités nationales en ce qui concerne la nécessité de la mesure. Le raisonnement de la Cour 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 de grande ampleur, comme la presse écrite, internet et l'organisation de manifestations. Malgré l'importance croissante d'internet et des médias sociaux, la Cour a estimé que l'interdiction spécifiquement limitée aux médias de radiodiffusion était pertinente, étant donné leur effet immédiat et puissant. Pour ce qui est de l'accès à ces médias, d'après la jurisprudence de la Cour, l'article 3 du Protocole n° 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.)).

Un certain nombre de pays d'Europe interdisent totalement la publicité politique à la radio et à la télévision (Suisse et Royaume-Uni, par exemple). Dans les affaires soumises à la Cour européenne des droits de l'homme dans lesquelles ces interdictions avaient été attaquées, elles ont été justifiées par la préservation de l'équité des campagnes. Même là où elles ne sont pas officielles, les grands partis politiques se sont entendus pour ne pas faire de publicité politique à la télévision (comme au Danemark). Dans les pays comme le Royaume-Uni, l'interdiction de la publicité politique commerciale est contrebalancée par un système de rationnement qui oblige les radiodiffuseurs publics commerciaux à diffuser des spots publicitaires pour les partis politiques sur la base des résultats obtenus aux élections précédentes. D'autres pays ont adopté d'autres formes de rationnement, par exemple en réglementant le montant que les partis politiques peuvent affecter à l'achat de publicité télévisée.

Déontologie du journalisme et autorégulation

Les élections suscitent depuis longtemps de sains doutes 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 »¹⁵, ainsi que sur le rôle des médias sociaux dans la propagation de rumeurs et de contrevérités¹⁶. La base factuelle du discours politique était auparavant en partie garantie par le filtrage auquel procédaient 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 l'efficacité de tels filtres. Certaines législations électorales couvrent la diffusion délibérée de contrevérités dans les campagnes¹⁷ dans des circonstances très circonscrites ; mais ces règles pourraient devenir difficiles à faire respecter à l'avenir.

D'autres règles seraient à mentionner. En France, en Pologne et en Bulgarie, par exemple, les dons de sociétés commerciales aux partis politiques sont interdits (Commission de Venise, p. 51)¹⁸. Des organismes comme l'OSCE ont recommandé à des pays comme l'Ukraine d'adopter de nouvelles règles de transparence de la publicité politique et de clair repérage du financement de cette dernière¹⁹.

IV. Campagnes politiques en mutation

(i) Dépenses

La part des dépenses publicitaires consacrées à la communication numérique a beaucoup augmenté ces dernières années, en Europe comme ailleurs, ce qui conduit à s'interroger sur l'efficacité des dispositifs existants 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 comme 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), qui ont dépassé pour la première fois en 2015 la publicité télévisée (33 %). Cela masque toutefois des différences notables d'une région à l'autre²⁰ : au Royaume-Uni, où le marché du numérique s'est beaucoup développé, les chaînes numériques attirent plus de la moitié des dépenses publicitaires nationales.

¹⁵ http://www.nytimes.com/2016/08/24/opinion/campaign-stops/the-age-of-post-truth-politics.html?_r=0

¹⁶ 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 également Myth vs. fact: are we living in a post factual democracy? Susan Banducci and Dan Stevens. In The EU referendum analysis 2016: media, in voters and the campaign. Daniel Jackson Et Al eds.

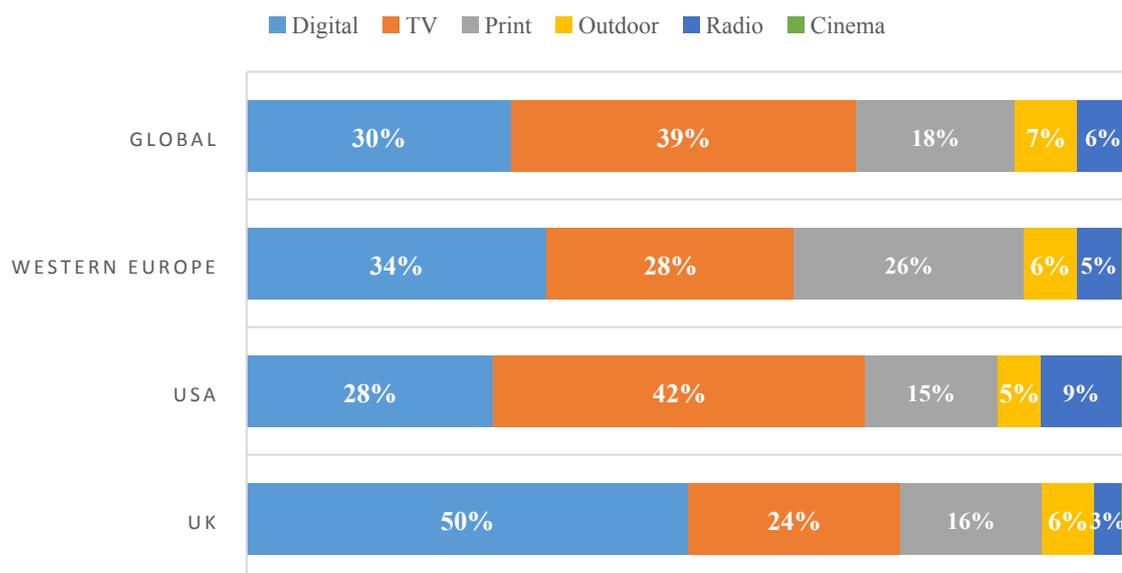
¹⁷ Robertson and Nicol (1992) pp. 615

¹⁸ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)003-e)

¹⁹ <http://www.osce.org/odihr/elections/116830?download=true> (paragraphe 60)

²⁰ IAB Europe. 2016. "[adex Benchmark](#)" 2015

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, 2015 a été la première année pour laquelle on dispose de chiffres de dépenses de campagnes politiques dans les chaînes numériques. Globalement, [1,6 million de livres leur ont été affectées par les grands partis](#), soit 23 % du total des budgets publicitaires, avec [le gros du budget numérique investi dans Facebook](#)²¹. Aux Etats-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, soit 10 % des dépenses politiques](#)²².

Total des dépenses publicitaires (en %)					
	2008	2010	2012	2014	2016E
Radiodiffusion	69 %	65 %	64 %	61 %	59 %
TV câblée	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*

²¹ Electoral Commission. 2016. UK Parliamentary General Election 2015: Campaign spending report p.28.

²² Borrell and Associated, Kantar/CMAG, Nomura estimates

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

(ii) Les nouvelles techniques de marketing numérique et leur application à la vie politique²³

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. Les deux types (*pull* et *push*) 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 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 ce sujet ou [sur un terme connexe](#). C'est un peu comme dans les Pages jaunes, qui présentent 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 système se fonde sur le coût par clic (l'annonceur, c'est-à-dire 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. 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 leurs historiques de navigation sur d'autres sites](#).

²³ 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.

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’usagers 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](#)).

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 permettront d’envoyer à un groupe mieux circonscrit des messages sur mesure.

Dans le domaine politique, cela a permis aux partis d’atteindre les milliers d’électeurs qui leur feront gagner une élection. 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... »

V. Les problèmes que pourraient susciter les nouvelles techniques numériques

Ces nouvelles méthodes pourraient toutefois avoir des répercussions inquiétantes sur la légitimité et l’équité des élections, et la capacité des cadres réglementaires et déontologiques actuels à les sauvegarder.

(i) 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), [visait les mères, et 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 s’interroger sur l’efficacité du cadre réglementaire actuel.

(ii) Transparence

L’année 2015 est la première 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. Ce qui

relève de la communication numérique est identifié par le nom du fournisseur ; Google ou Facebook sont par exemple réputés fournir des services publicitaires sur des plates-formes numériques. Mais de nombreuses dépenses de ce type 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. Il avait initialement été indiqué que le parti n'avait consacré que 16 000 livres à la publicité en ligne ; mais 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 courant. La Commission électorale a constaté que c'est un aspect important des choses 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 suivantes²⁴.

(iii) Campagnes misant sur des questions très controversées

La possibilité de microcibler les messages 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 sociale²⁵. Des recherches menées aux Etats-Unis²⁶ ont montré que les candidats ont plus tendance à les mettre en avant dans leur campagne lorsque le forum n'est pas public. Ce qui invite à s'interroger sur l'impact de cette technique 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 désaccord avec eux 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.

(iv) Redlining politique²⁷

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 que se passe-t-il alors pour 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 antérieurs pour paramétrer la campagne suivante, ce qui conduira à négliger par la suite les groupes considérés comme un gaspillage de ressources (*redlining*). Et les groupes perçus comme fermement décidés ne recevront probablement pas d'information ou que des informations 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 les

²⁴ Electoral Commission. 2016. [UK Parliamentary General Election 2015](#): Campaign spending report p.55-56.

²⁵ 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* (p. 31-36). ACM.

²⁶ Sunshine Hillygus .D & Shields.G. T. 2009. "The Persuadable Voter: Wedge Issues in Presidential Campaigns

²⁷ Howard, P.2006. *New Media Campaigns and the Managed Citizen*. Cambridge University Press

points de vue, toute entrave risque d'exacerber la polarisation en son sein. Les progrès techniques qui permettent de cibler les messages éliminent une « inefficacité bénéfique », utile à la vie publique, observe Karpf (2012)²⁸.

(v) **Intermédiaires**

Le contrôle d'accès, le ciblage des messages et la manipulation de l'opinion passent sur internet par des intermédiaires opaques : ces derniers détiennent un nouveau pouvoir, du fait qu'ils ont accès au public que les partis veulent toucher, et qu'ils possèdent les instruments de ciblage et les très précieuses données utilisateurs, ce qui les place au sommet d'une nouvelle hiérarchie. Ces plates-formes ont les moyens 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.

(vi) **Confidentialité**

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. Les partis politiques, en tant que responsables du traitement de données, sont soumis aux règles relatives à la protection des données et ont des devoirs en vue de protéger les droits fondamentaux. Il convient de souligner que ces règles doivent être appliquées et ces devoirs observés, car ils jouent un rôle essentiel dans la protection de la loi, étant donné l'importance des bases de données politiques dans les stratégies de communication électorales. 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 confidentialité²⁹.

(vii) **Retour général sur les buts**

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.

²⁸ Karpf, D. 2012. *The MoveOn Effect: The Unexpected Transformation of American Political Advocacy*, Oxford University Press.

²⁹ Kreiss, D. (2012). [Yes we can \(profile you\): A brief primer on campaigns and political data](#). *Stanford Law Review Online*, 64, 70.

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, ce qui veut dire que les plafonds absolus protégeraient moins efficacement la démocratie.

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, pourraient être mis en échec. Il convient de revenir sur les méthodes actuelles de calcul des dépenses politiques et de présentation ventilée de ces dernières.

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 messages³⁰. 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 : de l'indépendance de ses décisions, de 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.

Le référendum de 2014 sur l'indépendance de l'Ecosse

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 non imprimés dans le cadre des référendums et des élections dans l'ensemble du Royaume-Uni ; elle a offert d'aider les gouvernements concernés – non seulement en Ecosse, mais aussi dans d'autres parties du Royaume-Uni – à préparer des textes législatifs sur les référendums à venir, de sorte 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 (15), ce qu'il a pourtant fait lors du référendum sur l'UE, et estimé que la réglementation du contenu des campagnes était inadéquate.

³⁰ Tufekci, Z. (2014). [Engineering the public: Big data, surveillance and computational politics](#).

VI. Recommandations

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

(i) Fixation de normes

[insérer les normes pertinentes de l'UE]

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 politique³¹.

(ii) Recommandations

Nombre de problèmes soulevés par le recours à 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 à caractère personnel et confiance dans les réseaux sociaux

Comme le demandent la proposition 13 de la Recommandation CM/Rec(2012)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des droits de l'homme dans le cadre des services de réseaux sociaux, et la Recommandation CM/Rec(2016)5 du Comité des Ministres aux Etats 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.

³¹ The Committee on Standards in Public Life, 1998. [The Funding of Political Parties in the United Kingdom](#), Cm 4057-I, p.183.

Liberté d'association et droit à la liberté de réunion pacifique

La Recommandation CM/Rec(2016)5 du Comité des Ministres sur la liberté d'internet dit que les individus et les associations sont libres d'utiliser internet et des plates-formes internet pour organiser des réunions pacifiques. Ces droits fondamentaux créent des responsabilités non seulement pour les gouvernements mais aussi pour les plates-formes et les intermédiaires, qui doivent élaborer un code de conduite afin d'affirmer explicitement qu'ils les respectent.

Observation des élections

Il conviendrait que la Commission de Venise actualise de toute urgence ses principes et normes 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).

Rôle des commissions électorales

Il conviendrait d'actualiser de toute urgence dans la loi la mission des commissions électorales nationales, qui devraient s'associer à des organismes nationaux indépendants de régulation des communications pour 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 se pencher en particulier sur 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 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.

Financement des campagnes et des partis politiques

L'avènement de la publicité politique en ligne transforme profondément les campagnes politiques, ce qui devrait conduire les parlements nationaux à se repencher sur l'efficacité des règles afférentes sous leur forme actuelle.

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](#)

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

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

Electoral Commission. 2016. United Kingdom 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\(4\), p. 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 United Kingdom, 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 United Kingdom. Policy Quarterly 6 \(3\), pp. 8-13.](#)

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

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

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

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