

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## **Mission d'information sur l'émergence et l'évolution des différentes formes de racisme et les réponses à y apporter**

– Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), de M. Yannick Faure, directeur de cabinet et de M. Guillaume Blanchot, directeur général ..... 2

Mardi

3 novembre 2020

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 43

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

**M. Robin Reda,**  
*Président*



*La mission d'information procède à l'audition de M. Roch-Olivier Maistre, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), de M. Yannick Faure, directeur de cabinet et de M. Guillaume Blanchot, directeur général.*

*La séance est ouverte à 17 heures.*

**M. le président Robin Reda.** Cette mission d'information a été créée par la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale en décembre 2019. Nos travaux ont débuté avant l'été et nous menons des réflexions sur les différentes formes de racisme et sur les moyens de rendre la lutte contre le racisme plus effective.

Nous avons auditionné de nombreuses institutions et nous souhaitons que le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), autorité publique indépendante qui veille depuis plus de vingt ans à la régulation des propos tenus à la radio et à la télévision, puisse aussi être entendu. Cela nous a paru d'autant plus important que le CSA a créé l'observatoire de la diversité en 2008 ainsi que, plus récemment, un observatoire de la haine en ligne. Par ailleurs, le CSA a un rôle d'éducation aux médias et à l'information à l'égard des plus jeunes.

Nous sommes conscients de la difficulté d'articuler dans notre pays la liberté d'expression et la répression des paroles constituant des infractions, comme les propos racistes. Or c'est le rôle délicat du CSA d'y veiller, à la radio et à la télévision. Nous sommes donc très intéressés de savoir où vous placez le curseur dans vos analyses.

Je pense que nous évoquerons également la diffusion sur internet et les réseaux sociaux, qui échappent encore pour une large part au contrôle et à la régulation.

**Mme Caroline Abadie, rapporteure.** Le rôle du CSA est multiple et nous nous intéresserons plus particulièrement à deux de vos missions.

Tout d'abord, nous parlerons de la problématique de la régulation de la liberté d'expression dans les médias audiovisuels. Dans ces temps troublés où les paroles conduisent souvent aux actes, le rôle du CSA est majeur et reconnu. Vu l'importance de votre mission, nous regrettons d'ailleurs que celle-ci ne s'étende pas encore aux réseaux sociaux.

Nous aborderons ensuite la question de la représentation dans les médias. Nous avons beaucoup parlé au cours de nos auditions de la nécessité de modèles de représentation pour que tous nos concitoyens d'origine étrangère puissent aussi s'y reconnaître. Nous serons donc très heureux de vous entendre à ce sujet.

**M. Roch-Olivier Maistre, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).** Je rappellerai d'abord que la lutte contre le racisme est placée parmi les premières missions qui ont été confiées au CSA. C'est une mission que nous portons depuis plus de trente ans sur les médias audiovisuels traditionnels, et que nous avons élargie aux nouveaux acteurs qui entrent progressivement dans le champ de notre régulation. Je pense notamment aux plateformes de partage de contenus ou aux réseaux sociaux.

L'idée sous-jacente de la régulation, à la fois en France et en Europe, est que les médias audiovisuels ont des responsabilités particulières à l'égard de la société. Ils ont des responsabilités qui pourraient être qualifiées de « sociétales ». Comme ces médias de masse touchent des millions de personnes, le législateur a traduit dans la loi l'idée qu'ils devaient

rassembler et non pas exclure. Ils doivent promouvoir la cohésion sociale et ne pas aggraver les préjugés ou les stéréotypes.

C'est une mission qui prend aujourd'hui un relief très particulier. Un auteur bien connu a parlé récemment de *l'archipel français*, d'un pays traversé par des lignes de fracture multiples et parfois profondes. Face à cette situation et au regard de la mission qui nous est confiée, le législateur nous a donné deux voies d'action. La première voie est une voie incitative ; la seconde est plus coercitive.

Le volet incitatif correspond à la volonté exprimée dans la loi de favoriser la juste représentation de la diversité de la société française. Si nous voulons répondre aux fractures de la société française et éviter les phénomènes d'exclusion et de racisme, il faut que chacun, quel que soit le territoire où il vit et son positionnement social, puisse se retrouver dans la télévision. Comme l'a bien expliqué l'écrivain américain James Baldwin, il est difficile pour quelqu'un de se projeter dans une société dont aucune représentation ne lui correspond.

Cette diversité ne se limite pas à celle des origines : c'est aussi la diversité des territoires et des classes d'âge, des périphéries et des centres urbains. Il faut également que les personnes en situation de handicap puissent accéder aux médias dans de bonnes conditions et voir leur situation justement représentée.

C'est à ce titre que nous avons bâti, depuis 2009, le baromètre de la diversité qui donne lieu à un rapport adressé chaque année au Parlement et au Gouvernement. Il repose sur l'indexation de centaines d'heures de programmes des chaînes de la TNT et prend en compte sept critères dont le genre, l'origine perçue, le lieu de résidence, l'âge, la situation éventuelle de handicap. L'approche retenue peut être qualifiée d'inclusive. Le baromètre utilise une méthodologie assez robuste, bien acceptée par tous les opérateurs du champ audiovisuel.

À côté de ce baromètre, les chaînes et les éditeurs prennent chaque année des engagements dans des conventions conclues avec le CSA ou dans les cahiers des charges auxquels sont soumises les entreprises de l'audiovisuel public.

Le dernier baromètre a été publié fin septembre en présence de trois ministres, ce qui témoigne de l'importance que le gouvernement accorde à l'action du CSA. S'il contenait des éléments positifs, j'ai néanmoins été frappé par une progression insuffisante ; la société française n'est pas encore représentée dans toute sa diversité. Par exemple, les personnes en situation de handicap sont trop peu présentes dans les programmes de télévision. À l'inverse, certains sujets s'inscrivent dans une dynamique plutôt positive, comme la place des femmes dans la société. Cependant, beaucoup d'éléments du baromètre de la diversité marquent le pas. En conséquence, nous avons décidé de relancer un cycle d'auditions avec tous les éditeurs pour tendre vers des objectifs plus précis et plus quantitatifs. La bonne volonté et l'incantation ne suffisent plus. Il faut désormais des indicateurs d'engagement plus précis pour suivre les progrès à réaliser.

Parallèlement à cette démarche incitative, il existe une démarche plus coercitive. C'est sans doute la plus connue, qui nous vaut cette expression de « gendarme de l'audiovisuel » que je n'apprécie pas particulièrement. Cette dimension donne d'ailleurs souvent lieu à beaucoup de malentendus.

Il doit être très clair que dans la loi de 1881 sur la liberté de la presse comme dans la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, les propos qui incitent à la

haine, à la violence, à la discrimination fondée sur la race, le sexe, les mœurs, la religion ou la nationalité, n'ont pas leur place sur les antennes. Si notre mission première est de protéger la liberté d'expression, cette liberté n'est pas absolue et elle trouve ses limites dans la loi.

Quand des propos excèdent ces limites, la première réponse est judiciaire. Les auteurs de ces propos tenus sur les antennes s'exposent aux peines qui sont prononcées par les juridictions pénales. C'est la raison pour laquelle, depuis l'année dernière, nous avons emprunté cette voie en utilisant l'article 40 du code de procédure pénale pour signaler au procureur de la République les propos qui auraient selon nous franchi les limites posées par la loi. La responsabilité est donc d'abord pénale, et c'est celui qui tient les propos qui l'engage.

En complément, le CSA a la faculté de prononcer des sanctions administratives qui ne visent que les chaînes. Ces dernières ont des obligations au regard de la loi et vis-à-vis du CSA, en contrepartie de la fréquence qui leur est attribuée ; nous intervenons donc régulièrement lorsque nous estimons qu'il y a des dérapages, selon une gradation prévue par la loi : d'abord une mise en garde, éventuellement suivie d'une mise en demeure puis des sanctions.

Depuis septembre 2019, nous sommes intervenus à une douzaine de reprises pour des propos qui nous semblaient relever du racisme, de l'antisémitisme, de la xénophobie ou de l'appel à la discrimination. Ces interventions sont à mettre en regard des milliers d'heures de programmes qui sont diffusées chaque année à la télévision et à la radio. Il faut donc souligner le fait que les acteurs que nous contrôlons sont responsables et ont bien assimilé les principes dont nous veillons au respect.

Notre activité coercitive est entourée de garanties légales très importantes. Nous ne pouvons intervenir qu'après une instruction contradictoire et ne pouvons prononcer de sanctions qu'à condition d'avoir préalablement prononcé une mise en demeure pour un manquement de même nature. De plus nous agissons sous le contrôle du juge, qui ne se prive pas d'annuler des décisions du CSA s'il les estime infondées.

Le CSA n'est en aucune façon un tribunal de l'opinion. Son rôle est de parvenir à assurer l'équilibre entre la liberté d'expression, très protégée par la jurisprudence du Conseil d'État, de la Cour de cassation, de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil constitutionnel, et les limites à cette liberté posées par la loi. Cela nous conduit à être attaqués à la fois par les tenants d'une liberté de parole absolue, qui trouvent que nous sommes les garants d'une sorte de « police de la pensée », et par ceux qui s'alarment parfois de notre inaction. Le fait d'être critiqué des deux côtés peut signifier que nous avons trouvé le bon équilibre.

J'ajouterai enfin que cette mission traditionnelle s'étend progressivement aux plateformes de contenu et aux réseaux sociaux, en application de la loi du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, dite loi « Infox ». Par ailleurs, nous attendons prochainement la transposition de la directive européenne 2010/13 du 10 mars 2010 sur les services de médias audiovisuels (dite directive « SMA ») révisée par la directive 2018/1808 du 14 novembre 2018.

Concernant la haine en ligne, je crois que nous ne pouvons pas transposer au numérique la régulation bâtie en 1986 pour les médias audiovisuels. Nous ne pouvons pas courir après des milliards de contenus ; l'idée de réguler internet me semble n'avoir aucun sens. Par contre, il est tout à fait possible de réguler certains grands acteurs qui interviennent

sur internet, en leur imposant des obligations de moyens. C'est néanmoins un chantier compliqué, comme en témoignent les exigences constitutionnelles auxquelles s'est heurtée la loi du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, dite « loi Avia ».

Un observatoire de la haine en ligne, composé d'environ 70 personnes (représentants de l'administration, des plateformes, des associations, etc.) a néanmoins pu être créé en juillet 2020. Cet observatoire a engagé quatre chantiers sur l'identification des contenus haineux, l'ampleur du phénomène, les mécanismes de propagation, les moyens de les prévenir. Il s'agit d'imposer aux plateformes des obligations de moyens, une obligation de coopérer, et une obligation de transparence, sous la houlette d'un régulateur.

Nous trouvons que le travail en cours au niveau européen, porté au sein de la Commission européenne par Thierry Breton, est très prometteur. La future législation européenne relative aux services numériques, le *digital services act*, constituera bientôt la nouvelle norme européenne à destination des plateformes en ligne. Elle les responsabilisera sur les thématiques de la désinformation, de la haine en ligne et de la protection de la jeunesse.

Le projet de loi relatif au séparatisme pourrait quant à lui reprendre la seconde partie de la loi Avia sur la responsabilité des plateformes, qui confiait au CSA une mission de contrôle.

Le régulateur est donc en pleine mutation. Il ajoute à une régulation des médias traditionnels une régulation d'un nouveau type en direction des grands acteurs de l'univers numérique.

**M. le président Robin Reda.** Quelle est la part des contrôles *a posteriori* qui provient de signalements des auditeurs ? Ces citoyens qui vous saisissent directement sont-ils des veilleurs réguliers, des auxiliaires du service public, ou s'agit-il de publics différents ? À quelles générations appartiennent-ils ?

Par ailleurs, serait-il possible qu'un excès de régulation de l'espace audiovisuel traditionnel conduise à un déplacement des propos condamnables vers les plateformes en ligne, moins régulées ? Constate-t-on, du même coup, une migration des jeunes vers ces canaux moins « formatés » ?

**Mme Caroline Abadie, rapporteure.** Comme vous le signalez, il n'est pas possible d'appliquer à internet les modalités de régulation des médias traditionnels. De plus, les réseaux sociaux possèdent déjà leurs modérateurs qui appliquent leurs règles propres, qui ne correspondent pas forcément à la loi du pays dans lequel le contenu est diffusé. Nous avons d'ailleurs été alertés sur la possibilité que les modérateurs puissent se professionnaliser. C'est un métier en pleine expansion, dans lequel on subit énormément de pressions et qui mériterait que nous nous y penchions plus avant.

Quelle est l'étendue de l'échelle des sanctions ? Êtes-vous capables de suspendre la diffusion d'une chaîne ou d'une radio en cas de manquements répétés ?

**M. Roch-Olivier Maistre.** Je vous confirme que les signalements citoyens sont importants et quotidiens. En 2019, nous avons dû être saisis près de 70 000 fois.

Nous constatons souvent une corrélation entre l'activité sur les réseaux sociaux et les saisines du CSA. Toutes les saisines sont instruites. Le CSA visionne toujours la séquence

concernée dans son ensemble car la saisine peut être biaisée. Une analyse juridique très fine est ensuite menée, à la lumière de trente années de jurisprudence. Enfin, toutes les décisions sont délibérées collégalement.

Le nombre de saisines n'est pas le seul guide pour une intervention. Il peut en effet y avoir des phénomènes d'instrumentalisation. Nous avons pu constater que sur certaines thématiques, certains groupes organisés ou communautés interviennent systématiquement. Il est donc du rôle du régulateur de prendre le recul nécessaire.

Concernant d'éventuels « professionnels » de la saisine, tout un réseau institutionnel revient régulièrement sur certaines thématiques. Ainsi par exemple sur les contenus racistes ou homophobes, les grandes associations n'hésitent pas à nous interpeller et à nous saisir.

Au sujet d'un excès de régulation qui provoquerait l'évasion des jeunes, il faut effectivement reconnaître que l'audience de la télévision vieillit. Les pratiques sont devenues beaucoup plus individualistes, avec désormais près de six écrans accessibles par foyer. Est-ce pour autant lié exclusivement à l'excès de régulation ? Je ne le crois pas. Cette évasion des jeunes s'explique aussi par des formats nouveaux très adaptés à l'univers numérique (comme Youtube) ainsi que par les fonctions de messagerie.

Par ailleurs, ce qui n'est plus admis sur les médias traditionnels l'est de moins en moins dans l'univers numérique. Nous sommes de plus en plus conscients des dégâts de la désinformation et de la haine en ligne. Dans de nombreux pays en Europe et aux États-Unis, mais aussi en Afrique et dans le continent océanien, les opinions publiques aspirent à la correction des excès des grandes plateformes. Elles ne les supportent plus et demandent une modération.

Les plateformes ont d'ailleurs bien compris que si elles n'évoluaient pas pour éliminer ces contenus, leur modèle d'affaires reposant sur la publicité s'en trouverait fragilisé. Je crois cependant qu'il n'est pas possible de laisser ces plateformes réguler elles-mêmes leurs contenus. Dans une démocratie, il ne va pas de soi qu'un opérateur privé décide de ce qui doit être publié. L'autorégulation ne suffit pas, il faut qu'une norme soit posée et qu'un régulateur externe intervienne pour s'assurer de sa mise en œuvre.

Concernant les structures de modération existantes, nous nous sommes aperçus dans la première phase de la pandémie qu'une grande partie de la régulation en matière de santé était faite par des outils d'intelligence artificielle. S'il existe bien une modération humaine, elle est très inégale selon les plateformes. Ainsi, la réactivité de Twitter apparaît bien moindre que celle de Facebook.

Concernant les sanctions du CSA à l'égard des médias traditionnels, elles interviennent après qu'un manquement se reproduit à la suite d'une mise en demeure. Ces sanctions peuvent être financières (jusqu'à 4 % du chiffre d'affaires en cas de récidive) mais le CSA peut aussi décider d'interrompre la diffusion d'un programme, temporairement ou plus durablement. L'autorisation d'un éditeur peut également être réduite, voire supprimée.

À propos des plateformes, la loi dite « loi Avia » prévoyait un scénario de sanctions pouvant atteindre jusqu'à 4 % du chiffre d'affaires mondial, ce qui était très dissuasif.

Au sujet de la loi dite « loi Avia », nous ne voulions pas être attirés sur le contrôle des contenus. Le CSA n'en a pas les moyens. C'est la raison pour laquelle nous insistons sur ce

nouveau principe de régulation qui consiste à imposer des obligations de moyens à ces plateformes. Il leur appartient de s'organiser pour éliminer ces contenus et c'est à nous, superviseur, de nous assurer qu'elles déploient les moyens nécessaires.

**Mme Michèle Victory.** Je voudrais vous demander ce que le CSA a décidé à la suite des propos tenus par monsieur Éric Zemmour sur la chaîne *CNews* en octobre, dans lesquels il assimilait les mineurs non accompagnés à des « voleurs » et des « assassins ». Jusqu'à quand de tels propos seront-ils tolérés ?

J'ajouterai que si la représentation hommes femmes s'améliore à la télévision, celle de la diversité marque effectivement le pas. Je ne comprends pas qu'il ne soit pas possible d'aller plus loin.

**Mme Fiona Lazaar.** Je m'interroge également sur la capacité du CSA à réguler certains propos haineux sur *CNews*, d'autant plus que le polémiste en question a déjà été condamné à de multiples reprises. Dans le cadre du respect de la liberté de la presse, comment pouvez-vous agir pour empêcher ces dérapages réguliers et la diffusion de messages de haine ?

Par ailleurs, je souhaiterais votre point de vue sur le collectif *Sleeping Giants*, qui mène une campagne contre les discours de haine en ciblant les entreprises qui diffusent leurs publicités dans et autour des programmes qui véhiculent ces discours.

**M. Roch-Olivier Maistre.** Des procédures sont en cours et je ne pourrai répondre précisément. Sachez néanmoins que le CSA est un très bon observateur des médias et qu'il est conscient des évolutions de tel ou tel média, et qu'il utilisera chaque fois que cela sera nécessaire tout l'arsenal que le législateur a mis à sa disposition.

Je vous rappelle que la première étape consiste à mettre en demeure un éditeur qui manque à ses obligations légales ou conventionnelles. Ce n'est qu'après cet avertissement sans frais et après un nouveau manquement de même nature que le CSA peut engager une procédure de sanction. Celle-ci se déroule en deux étapes, la phase d'instruction puis la phase de jugement.

J'ajouterai que sur les manquements en question, le CSA n'hésite plus à saisir le procureur car nous estimons que c'est celui qui tient ces propos qui doit engager sa responsabilité. En l'occurrence, un éditeur qui diffuse une émission en différé engage également sa responsabilité judiciaire.

Par ailleurs, nous connaissons effectivement *Sleeping Giants*, très actif sur les réseaux sociaux.

Enfin sur la diversité, mon sentiment est que nous marquons le pas. Or, nous ne pouvons pas résoudre les problèmes de la société française si nous n'en donnons pas une juste représentation. Cela explique une partie des phénomènes que nous avons pu connaître ces toutes dernières années. Il y a une grande responsabilité des médias dans la juste représentation de la société française et c'est la raison pour laquelle nous démarrerons prochainement un cycle d'auditions des différentes chaînes. Nous souhaitons construire des engagements annuels et les suivre dans le cadre du baromètre annuel.

Je peux vous assurer que le CSA sera ferme dans ses interventions. Nos procédures sont un peu longues et paraissent complexes mais il est normal que le cadre juridique soit

strict et précis car nous sommes dans le champ des libertés publiques et au cœur de la liberté d'expression. Quoi qu'il en soit, nous serons déterminés à lutter contre les propos racistes. On ne peut pas tout dire à la radio ou à la télévision.

Grâce à son expérience, le CSA sait distinguer un humour éventuellement de mauvais goût et choquant, d'un véritable propos à connotation raciste qui désigne telle ou telle communauté à la vindicte.

*La séance est levée à 17 heures 55.*

