



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Contribution et régulation de la publicité pour une consommation plus durable

DÉCEMBRE 2024

Marie-Christine **LEPETIT**
Gaspard **BIANQUIS**
Cléa **BLOCH**
Arturo **GARCÍA-GONZÁLEZ**
Mouad **EL ISSAMI**
Léandre **GUILLOT DE SUDUIRAUT**

Bénédicte **GUERY**
Clara **HERER**
Benoît **PARAYRE**

Maryline **LAPLACE**
Emmanuel **HAMELIN**



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

INSPECTION GÉNÉRALE DES
FINANCES

N° 2024-M-031-03

INSPECTION GÉNÉRALE DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE

N° 015761-01

INSPECTION GÉNÉRALE DES
AFFAIRES CULTURELLES

N° 2024-24

RAPPORT

CONTRIBUTION ET RÉGULATION DE LA PUBLICITÉ POUR UNE CONSOMMATION PLUS DURABLE

Établi par

GASPARD BIANQUIS
Inspecteur des finances

BÉNÉDICTE GUERY
Inspectrice,
coordinatrice

MARYLINE LAPLACE
Inspectrice générale
des affaires culturelles

CLÉA BLOCH
Inspectrice des finances

CLARA HERER
Inspectrice

EMMANUEL HAMELIN
Inspecteur général des
affaires culturelles

ARTURO GARCÍA-GONZÁLEZ
Inspecteur des finances adjoint

BENOÎT PARAYRE
Inspecteur général

Avec le concours de
MOUAD EL ISSAMI
Data scientist au
Pôle science des données

Avec la participation de
LÉANDRE GUILLOT DE SUDUIRAUT
Inspecteur stagiaire des finances

Sous la supervision de
MARIE-CHRISTINE LEPETIT
Inspectrice générale des finances

- DÉCEMBRE 2024 -

SYNTHÈSE

La transition écologique nécessite que le modèle de consommation évolue pour devenir plus durable : tant les émissions de gaz à effet de serre que la consommation des ressources naturelles et les pollutions associées aux processus de production, aux usages ou à la fin de vie des biens doivent être réduites. Les communications commerciales (la publicité, les promotions, le parrainage, les influenceurs rémunérés, les relations publiques, etc.) qui font partie de la chaîne de valeur menant à la consommation, et représentent 34 Md€ de dépenses annuelles, l'équivalent des dépenses de recherche et développement des entreprises, ont vocation par conséquent à être associées à cet effort. Dans cette optique, la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et le Haut conseil pour le climat recommandent un encadrement renforcé de la publicité. L'objectif confié à la mission en juillet 2024 consistait à préciser les impacts de ces communications, à en évaluer la réglementation et à formuler des propositions d'amélioration au regard des enjeux environnementaux et de santé. La mission s'est concentrée sur les dépenses de publicité des médias, sans tenir compte des émissions des supports. Malgré un accès limité à des données économiques granulaires, payantes, la mission conclut que les chiffres et travaux scientifiques disponibles sont suffisants pour guider le décideur public.

Aujourd'hui, les communications commerciales sont insuffisamment orientées vers une consommation durable. Cinq cents annonceurs représenteraient environ deux tiers des dépenses annuelles et 0,2 % des entreprises portent 97 % des investissements, qui soutiennent donc majoritairement des acteurs déjà établis. Parmi ceux-ci, les secteurs de l'alimentation et de l'industrie automobile cumulent pression publicitaire (34 % des dépenses), et impacts environnementaux (36 % des émissions de carbone et effets sur l'eau, l'air, ou la biodiversité). Les données disponibles révèlent en outre des contenus dirigés vers des produits non durables (45 % de publicité automobile à la télévision sont pour des véhicules utilitaires sport (SUV)) ou de faible qualité pour la santé (58 % de publicité sur des aliments à faible valeur nutritionnelle aux heures où les enfants regardent le plus la télévision). En ligne, où les annonceurs dépensent aujourd'hui plus que sur les médias traditionnels (53 %) et où 90 % de la croissance de la publicité devrait avoir lieu d'ici 2030, des modèles de production moins chers et durables comme la *fast-fashion* sont davantage promus, la publicité visant à créer un besoin plutôt qu'à y répondre (près de + 1 000 % de dépenses publicitaires en ligne pour le textile depuis 2013).

Ces communications doivent être mobilisées pour rendre la consommation plus durable car elles ont des effets avérés sur les consommateurs. Cherchant à améliorer l'image d'une marque ou d'une entreprise, à mettre en avant un produit ou un service, celles-ci s'appuient sur les émotions plutôt que la raison. Elles font ainsi évoluer les préférences des consommateurs, entraînant des décisions d'achat parfois sans lien avec leurs besoins. Leurs effets sont plus grands chez les enfants et adolescents, les personnes âgées, ainsi que celles à faible revenu. Alors que les publicités influencent individuellement les choix des consommateurs, leur quantité globale entraînerait, selon l'unique étude disponible en France, une hausse de la consommation totale (0,2 % par an sur 27 ans) d'ampleur cependant limitée.

Sollicité en permanence, le consommateur subit des injonctions contradictoires. Invité à la fois à plus de sobriété et à plus de consommation, il est aujourd'hui considéré comme seul responsable de ses actes d'achat. **Il identifie difficilement les produits durables** du fait du caractère multifactoriel de l'impact sur l'environnement et du manque d'accès à des données sur les produits. Sa compréhension est compliquée par la profusion de labels environnementaux et d'allégations souvent trompeuses. Dans ce contexte, 87 % des consommateurs jugent la pression publicitaire excessive.

L'encadrement des communications commerciales connaît depuis 2020 des évolutions importantes, avec les lois anti-gaspillage pour une économie circulaire et climat et résilience, ainsi que les directives *Empowering consumers*, et celle en projet, *Green Claims*. **Pourtant, en leur état actuel, ni la réglementation, ni l'autorégulation par les professionnels ne permettent d'assurer que les communications commerciales contribuent à une consommation plus durable.** Le cadre réglementaire est aujourd'hui éclaté entre la loi Évin sur la santé, un contrôle des pratiques trompeuses, des mécanismes d'information du consommateur (étiquettes énergie ou carbone, indice de réparabilité, mentions obligatoires), des engagements volontaires (contrats climat, charte alimentaire) et enfin des projets d'interdiction et d'obligations d'affichage environnemental, prévus par la loi, mais qui ne sont pas effectifs. Les contrôles des allégations et des informations proposées au consommateur, s'ils sont bien réalisés, n'ont pas pour objectif d'assurer un suivi global des pratiques de communications commerciales. Tandis que certains dispositifs n'ont aucun effet avéré sur les comportements des consommateurs (mentions), d'autres sont efficaces pour les faire évoluer (Nutri-Score, indice de réparabilité). L'efficacité des autres outils n'est pas évaluée.

L'autorégulation de la publicité, assurée par l'association « autorité de régulation professionnelle de la publicité » (ARPP), ne doit pas être remise en cause dans son principe, mais dans son fonctionnement qui présente d'importantes lacunes. Son rôle de rédaction, de diffusion et de mise en œuvre de règles déontologiques et de bonnes pratiques est utile, mais limité par un niveau d'exigences insuffisant, une portée du contrôle réduite aux acteurs volontaires et concentrée sur les publicités télévisées avant diffusion, ainsi qu'un dispositif de signalement après diffusion déficient et méconnu. La rupture de confiance avec les associations environnementales, qui refusent désormais de participer aux instances de l'ARPP, en témoigne. Malgré l'importance économique du secteur des communications commerciales et son rôle potentiel de levier pour la transition écologique, ni l'ARPP ni le secteur dans sa globalité ne font l'objet d'un suivi par l'administration.

Plus fondamentalement, les plateformes numériques constituent le principal point de blocage à l'effectivité et à la portée des mesures d'encadrement des communications commerciales. La directive *e-commerce*, et le principe du pays d'origine qu'elle affirme, empêchent de déployer en France des outils applicables à des acteurs européens et ne prévoient pas d'exception environnementale. Les règlements récents (DSA, *Digital Services Act* et DMA, *Digital Markets Act*) exigent un peu de transparence sur les modes opératoires des grandes plateformes – réseaux sociaux, moteurs de recherche ou places de marché – mais restent limités quant à leurs effets sur les communications commerciales. Dans un contexte de captation croissante des recettes publicitaires par les plateformes internationales au détriment des médias traditionnels français, l'application équitable des règles d'encadrement des communications commerciales est un préalable au relèvement des exigences.

Au regard de ces différents constats, il apparaît nécessaire de définir une politique publique cohérente et coordonnée, sous l'égide du Premier ministre, permettant d'assurer un suivi global des communications commerciales et de leur contribution à une consommation plus durable. La mission propose d'en confier le pilotage et la coordination au secrétariat général à la planification écologique (SGPE).

La feuille de route retenue pourrait reposer sur trois axes :

- ◆ la création de conditions d'action équitables entre les médias traditionnels et les plateformes (et entre annonceurs nationaux et européens agissant en ligne) ;
- ◆ la refonte des outils existants d'autorégulation, d'information des consommateurs et d'engagements volontaires, limitant les réglementations supplémentaires tout en assurant l'effectivité des leviers existants ;
- ◆ l'adoption progressive de règles permettant de dépasser le cadre actuel, en limitant les communications sur certains produits, voire en réduisant la pression publicitaire globale.

Le préalable de règles équitables pour tous nécessite d'ouvrir toutes les possibilités permettant d'assurer l'effectivité et la portée du droit en ligne (axe 1). L'ouverture de discussions sur une révision de la directive *e-commerce* est nécessaire. Cette révision pourrait permettre d'agir plus simplement au plan national par voie d'exception et d'inclure l'environnement dans les dérogations possibles. L'échelle pertinente d'action étant toutefois européenne, le DSA devrait mieux inclure les communications commerciales dans sa prochaine révision, notamment par un plafonnement de la publicité en ligne. La directive sur les services de médias audiovisuels (SMA) devrait aussi inclure des principes partagés sur la protection de l'environnement dans les vidéos publicitaires. En complément de ces évolutions structurelles et de moyen terme, les communications commerciales peuvent être contrôlées davantage sur les plateformes *via* les registres publicitaires rendus obligatoires par le DSA. Enfin, une hausse de la taxe sur les services numériques pourrait être envisagée pour rééquilibrer le marché des communications commerciales en direction des médias traditionnels.

Pour donner leur plein effet aux outils existants (axe 2), l'autorégulation devrait être encadrée dans la loi, et supervisée par l'autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) afin de restaurer la confiance et de la rendre plus crédible. La loi prévoirait l'homologation des recommandations d'intérêt général, leurs modalités de mise en œuvre, la gouvernance de l'ARPP, et son suivi comme son évaluation. En outre, il est possible de mieux informer les consommateurs, par la certification des labels et de l'information environnementale grâce à une version ambitieuse de la directive *Green Claims* prévue pour 2025 et à l'obligation d'apposer le Nutri-Score dans les communications commerciales au plan national. Une évaluation scientifique de l'affichage environnemental devrait préparer sa mise en œuvre prévue par la loi, en parallèle de son déploiement volontaire. Enfin, les contrats climat devraient être transformés, au profit d'un dispositif permettant d'embarquer les plus grands annonceurs dans une démarche de progrès mesurables et évaluables par les pouvoirs publics. Une fois les conditions d'une meilleure information des consommateurs réunies, et les acteurs engagés à promouvoir des messages de sensibilisation, il serait légitime de supprimer toutes les mentions obligatoires (hors celles, peu nombreuses, prévues par le droit européen), qui constituent une contrainte économique pour certains médias sans avoir fait la preuve de leur efficacité.

Une étape supplémentaire consisterait à diminuer la pression publicitaire de manière ciblée, voire générale (axe 3). Les études disponibles, comme l'expérience acquise grâce à la loi Évin, montrent que les mesures d'interdiction de la publicité sur certains produits, jugés nocifs, sont les plus efficaces pour en diminuer la consommation. Dans l'attente d'outils fiables et compréhensibles pour désigner aux consommateurs les produits « plus » ou « moins » durables, la mission suggère, dans un premier pas symbolique, une interdiction sur les communications commerciales de certains trajets en avion ou certains séjours courts. Elle recommande également de se mettre en situation de limiter les publicités pour les véhicules les plus émetteurs sur leur cycle de vie, et ce progressivement, en s'appuyant sur une réforme de l'étiquette carbone automobile. Enfin, il est nécessaire de réécrire les dispositions législatives d'interdiction de publicité pour les énergies fossiles afin qu'elles soient effectives.

Le déploiement de cette politique publique doit ainsi être l'occasion d'ancrer l'objectif d'une consommation plus durable dans la réglementation des communications commerciales et de sortir du paradigme de la responsabilisation exclusive du consommateur, sans remettre en cause les modèles économiques et en tenant compte du soutien aux médias traditionnels.

Au terme de son travail, la mission souligne que la régulation des communications commerciales est une condition nécessaire mais pas suffisante de la transition écologique. Elle doit s'inscrire dans une politique de sobriété visant l'ensemble des étapes du cycle de vie économique des produits, telle qu'elle est d'ailleurs prévue dans les orientations gouvernementales. Une condition *sine qua non* à la réussite de la transition écologique passera enfin par le développement d'une vision positive, où la filière Communication a toute sa place. La création culturelle reste un puissant moteur de transformation des imaginaires.

SOMMAIRE

1. LES COMMUNICATIONS COMMERCIALES INCITENT PAR NATURE À CONSOMMER ET SONT AUJOURD'HUI PEU ORIENTÉES VERS UNE CONSOMMATION PLUS DURABLE.....	5
1.1. Les communications commerciales incitent à consommer davantage et promeuvent aujourd'hui majoritairement des produits altérant l'environnement et la santé.....	5
1.1.1. <i>Les communications commerciales influencent les choix des consommateurs, en particulier les plus jeunes et les plus précaires, orientent leurs achats et les conduisent à consommer davantage</i>	<i>5</i>
1.1.2. <i>Les communications commerciales, concentrées sur certains secteurs, mettent aujourd'hui majoritairement en avant des produits incompatibles avec un modèle de consommation durable</i>	<i>7</i>
1.1.3. <i>En contraste avec la pression publicitaire, les incitations à la sobriété et la multiplication des allégations environnementales placent le consommateur face à des injonctions contradictoires et des informations parfois incompréhensibles.....</i>	<i>11</i>
1.2. L'encadrement des communications commerciales, sans pilotage global, repose d'une part sur le contrôle des pratiques commerciales trompeuses et sur la responsabilisation du consommateur, et d'autre part sur un système d'autorégulation limité et incomplet	13
1.2.1. <i>Le cadre réglementaire national des communications commerciales en matière environnementale est plus exigeant que le cadre communautaire sans être pleinement efficace.....</i>	<i>13</i>
1.2.2. <i>L'autorégulation par l'ARPP mobilise des acteurs volontaires en complément du cadre réglementaire mais présente d'importantes lacunes</i>	<i>18</i>
1.2.3. <i>Les contrôles par les administrations de ces dispositifs ne permettent pas d'anticiper les évolutions du marché des communications commerciales et d'évaluer l'efficacité de la plupart des dispositifs sur les consommateurs.....</i>	<i>21</i>
1.3. Les communications commerciales sur les plateformes ne sont ni contrôlées ni contrôlables de la même manière que celles diffusées sur les autres médias, alors qu'elles représentent la moitié des investissements publicitaires.....	24
1.3.1. <i>La portée de l'encadrement des communications commerciales sur les plateformes demeure incertaine et limitée, ne permettant pas d'assurer l'équité des règles et du marché avec les médias traditionnels.....</i>	<i>24</i>
1.3.2. <i>Le DSA et le DMA comportent des mesures de régulation des plateformes mais dont les effets sur les communications commerciales, encore à venir, devraient rester limités.....</i>	<i>26</i>

2. LA MISSION PROPOSE DE CONCEVOIR UNE POLITIQUE PUBLIQUE COHÉRENTE DE RÉGULATION DES COMMUNICATIONS COMMERCIALES POUR UNE CONSOMMATION PLUS DURABLE	28
2.1. La définition et la mise en œuvre d'une politique publique de régulation des communications commerciales implique une coordination renforcée des administrations qui pourrait être assurée par le SGPE.....	28
2.2. Axe 1 – L'encadrement des communications commerciales nécessite d'assurer l'équité entre les plateformes numériques et les autres acteurs	30
2.2.1. <i>La révision de la directive e-commerce doit être initiée afin de réguler au niveau national les contenus présents sur les plateformes.....</i>	<i>30</i>
2.2.2. <i>La revue périodique du DSA sera l'occasion de limiter la quantité de communications commerciales en ligne, comme elle l'est sur les médias traditionnels.....</i>	<i>30</i>
2.2.3. <i>La révision de la directive SMA est une opportunité de renforcer la prise en compte de l'environnement dans les vidéos publicitaires y compris en ligne</i>	<i>31</i>
2.2.4. <i>À court terme, des contrôles renforcés des plateformes par la DGCCRF et un renforcement de la taxe sur les services numériques constitueraient une première étape vers l'objectif d'équité entre les acteurs.....</i>	<i>32</i>
2.3. Axe 2 – Refonder les outils existants est nécessaire afin d'assurer une évolution des communications commerciales vers des contenus compatibles avec une consommation durable.....	33
2.3.1. <i>Définir par la loi le rôle de l'autorégulation et prévoir sa supervision par l'Arcom permettraient d'en préserver les avantages, tout en assurant sa crédibilité et l'adéquation de son action avec les objectifs de politique publique.....</i>	<i>33</i>
2.3.2. <i>L'information du consommateur doit être simplifiée par une certification exigeante des labels, la généralisation des affichages nutritionnels et environnementaux et l'abandon de mentions obligatoires inefficaces.....</i>	<i>34</i>
2.3.3. <i>Pour être efficaces, les contrats climat doivent être transformés.....</i>	<i>37</i>
2.4. Axe 3 – Des leviers plus ambitieux visant à la réduction des communications sur les produits les moins durables et à la diminution de la pression publicitaire pourraient compléter le dispositif	37
2.4.1. <i>À court terme, il pourrait être envisagé de limiter les communications commerciales pour des produits les plus dommageables à l'environnement</i>	<i>38</i>
2.4.2. <i>À moyen terme, dans une optique de sobriété, il pourrait être nécessaire d'encadrer la pression publicitaire globale sur les consommateurs</i>	<i>39</i>
CONCLUSION.....	40
PLAN D'ACTIONS DÉTAILLÉ.....	

Liste des propositions

Proposition n° 1 : [Premier ministre] Définir et piloter une politique publique de régulation des communications commerciales dans le but d'une consommation plus durable.

Proposition n° 2 : [Premier ministre/DGMIC, DGCCRF, DGE] Proposer la révision de la directive *e-commerce* afin de simplifier le recours aux exceptions au principe du pays d'origine par les États membres et d'inclure dans celles-ci la protection de l'environnement.

Proposition n° 3 : [Premier ministre/DGMIC, DGE] Plafonner la quantité de communications commerciales sur les grandes plateformes par l'intermédiaire d'une évolution du règlement européen sur les services numériques (DSA) ou dans le cadre de sa mise en œuvre. Faire évoluer le règlement pour mieux tenir compte de certains risques liés aux communications commerciales.

Proposition n° 4 : [DGMIC] Revoir la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA) pour limiter la publicité présentant des comportements dommageables à l'environnement sur l'ensemble des services de vidéos. Étendre le champ prévu dans la directive pour l'autorégulation à la protection de l'environnement.

Proposition n° 5 : [DGCCRF en lien avec l'Arcom] Exploiter les registres publicitaires des plateformes par une veille systématique des communications commerciales les plus diffusées et une automatisation du rappel des règles, préalables à d'éventuelles enquêtes ou sanctions.

Proposition n° 6 : [DGMIC, DLF] Considérer une augmentation de la fiscalité applicable aux plateformes *via* le relèvement de la taxe sur les services numériques.

Proposition n° 7 : [Premier ministre/DGMIC en lien avec l'Arcom] Prévoir le fonctionnement de l'autorégulation dans la loi et confier la supervision de l'ARPP à l'Arcom.

Proposition n° 8 : [DGCCRF, SGAE, RPUE] Porter un haut niveau d'exigences en matière d'harmonisation de la certification des labels et allégations avant leur usage et des sanctions applicables, dans le cadre du trilogue visant à l'adoption de la directive « *Green Claims* » (allégations environnementales).

Proposition n° 9 : [DGS, DGMIC, DGAL, Arcom] Rendre obligatoire l'affichage du Nutri-Score sur les communications commerciales, voire sur les produits alimentaires, et réduire le volume de communications commerciales pour les produits D et E, sur les étals et dans les communications commerciales touchant les enfants *via* la charte alimentaire de l'Arcom.

Proposition n° 10 : [CGDD, Ademe] Prévoir un dispositif d'évaluation scientifique de l'affichage environnemental, sur sa pertinence et sur son efficacité à faire évoluer l'offre (processus de fabrication) et la demande (évolution des paniers) en parallèle de son déploiement volontaire. Associer les producteurs et distributeurs au processus d'évaluation.

Proposition n° 11 : [DGMIC, administrations concernées par les mentions] Une fois l'information du consommateur suffisamment améliorée, supprimer toutes les mentions obligatoires, hors celles prévues par le droit européen.

Proposition n° 12 : [CGDD, Arcom] Transformer les contrats climat : conditionner leur publication à des engagements des principaux annonceurs sur des trajectoires d'amélioration effective de leurs investissements publicitaires, suivies par des indicateurs communs en nombre limité.

Proposition n° 13 : [DGEC, CGDD] Prendre des mesures nationales d'interdiction de communications commerciales (y compris celles des influenceurs) appliquées à certains secteurs.

Introduction

La transition écologique, l'atténuation et l'adaptation au changement climatique nécessitent que **le modèle de consommation évolue pour devenir plus durable**. Au niveau mondial, l'extraction de matières premières a été multipliée par douze entre 1900 et 2015 et l'empreinte carbone de l'OCDE a doublé depuis 2008¹. En France, l'empreinte carbone du ménage moyen est évaluée à plus de 11,2 tonnes d'équivalent CO₂ par an et par personne par la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), ce qui correspond à plus de cinq fois les émissions permises pour atteindre la neutralité carbone en 2050². L'impact sur l'environnement de la production et de l'usage des produits va au-delà des émissions de gaz à effet de serre, et l'exemple des textiles montre une consommation de ressources naturelles et une pollution incompatibles avec la préservation de l'environnement³.

Par lettre de mission du 16 juillet 2024, le Premier ministre a saisi l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC), l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), et l'inspection générale des finances (IGF) d'une mission relative à l'évaluation de l'impact des communications commerciales sur la consommation, à l'efficacité de leur régulation au regard des enjeux environnementaux et à leur capacité à susciter une consommation plus durable, pour l'environnement et la santé. Les axes d'investigation de la mission respectent la lettre de mission et ont été fixés sans connaissance des intentions du nouveau Gouvernement sur ces enjeux.

Les communications commerciales sont entendues comme « *toute forme de communication faite dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale dans le but de promouvoir la fourniture de biens et services* » par la directive 84-450 du Conseil des communautés européennes du 10 septembre 1984. **Les communications commerciales, qui comprennent les publicités sur les médias traditionnels, en ligne, ainsi que les promotions, relations publiques et courriers d'adressage, sont l'un des déterminants de notre modèle de consommation et représentent en 2023 en France un investissement de 34 Md€**. Ces communications ont pour objectif de faire connaître, apprécier et, *in fine*, vendre des produits ou des services fabriqués et mis en avant par des marques. Elles sont portées par ces annonceurs qui sont principalement des grandes entreprises, nationales et multinationales : un peu moins de deux tiers des dépenses seraient effectuées par les 500 premiers annonceurs. Ces dépenses financent des agences de création et de publicité, des agences médias, des créateurs de contenus, et des médias qui reçoivent et diffusent ces contenus, eux-mêmes finançant des activités de création. Au total, la filière Communication représente 150 000 emplois directs et indirects en France⁴. **Ce secteur s'autorégule depuis sa création**, au sein d'un système organisé par l'association de droit privé appelée autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP).

Cette mission s'inscrit dans les stratégies de transition écologique de la France, et dans ses engagements internationaux et de santé publique. La SNBC fixe en effet l'objectif « d'une transformation substantielle de nos modes de production et de consommation afin de développer une économie circulaire, à la fois économe en ressources et moins productrice de déchets »⁵.

¹ OCDE.

² Stratégie nationale bas carbone, 2020.

³ Voir par exemple IGEDD, *La pollution par les microplastiques d'origine textile*, 2024.

⁴ Thierry Libaert et Géraud Guibert, *Publicité et transition écologique*, 2020.

⁵ [Stratégie nationale bas carbone](#), mars 2020.

Pour ce faire, et sans en spécifier les conditions, la SNBC invite à « **une meilleure information du consommateur** », et « **un encadrement renforcé de la publicité** ». À cette fin, la convention citoyenne pour le climat a recommandé « *d'interdire de manière efficace et opérante la publicité des produits les plus émetteurs de GES⁶, sur tous les supports publicitaires* » et de « *réguler la publicité pour limiter fortement les incitations quotidiennes et non-choisies à la consommation* »⁷. Le Haut conseil pour le climat recommande pour sa part annuellement de « *poursuivre les actions pour encadrer la publicité afin que n'y soient pas promus des modes de consommation carbonés incompatibles avec la Stratégie nationale bas-carbone* ».

Les communications commerciales doivent être incluses comme l'un des axes de la politique de sobriété et intégrées à la planification écologique, poursuivant l'objectif d'un moindre impact environnemental de la consommation. **La France est plus avancée que la majorité de ses partenaires européens** en matière d'interdictions, de mentions obligatoires, et d'outils d'information environnementale ou nutritionnelle. **De fait, l'intégration des communications commerciales à la transition écologique s'est accélérée depuis 2020**, avec les lois dites « anti-gaspillage pour une économie circulaire » (AGEC⁸, 2020) et « climat et résilience »⁹ (2021) au plan national, et l'adoption de la directive dite « *Empowering consumers* »¹⁰ (2024) au plan européen. La planification écologique, publiée à l'été 2023, comprend les objectifs de « *mieux informer le consommateur sur les impacts environnementaux de sa consommation* », de « *favoriser une communication commerciale plus responsable* », et de faire évoluer les pratiques de consommation en intensifiant les achats responsables¹¹.

L'engagement des acteurs économiques a également évolué, notamment avec l'affichage par une partie des acteurs de plans d'actions visant à assurer des communications plus durables, parfois retranscrits dans des « contrats climat », soit au niveau des filières (filière Communication), soit par des annonceurs ou des médias.

Malgré ces ambitions, le rôle exact de la régulation des communications commerciales dans la stratégie des pouvoirs publics reste à établir : cet élément est seulement mentionné dans les différentes stratégies publiques et par les autorités publiques en matière d'environnement, sans faire l'objet d'un diagnostic et d'une stratégie propres.

Dans ce contexte, l'objectif confié à la mission était de « faire un bilan des actions déjà entreprises, et [de] proposer des pistes pour faire évoluer la régulation de la publicité et des communications commerciales ». Il était ainsi demandé à la mission de rassembler les données disponibles pour établir l'impact des communications commerciales sur les consommateurs, d'évaluer les dispositifs existants ou en cours de mise en œuvre et de présenter des *focus* sur des secteurs pré-identifiés comme présentant des enjeux environnementaux et sanitaires. La mission devait par ailleurs veiller à intégrer dans ses propositions l'ensemble des conséquences économiques, sur la consommation en général comme sur les médias, et l'acceptabilité des mesures en évitant en particulier le risque de surréglementation.

⁶ Gaz à effets de serre.

⁷ [Propositions de la convention citoyenne pour le climat](#), version corrigée du 29 janvier 2021.

⁸ La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire comprend sept mesures relatives à la publicité, notamment en proscrivant certaines allégations environnementales trop générales.

⁹ La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience » a prévu la généralisation de l'affichage environnemental, l'engagement des acteurs par des contrats climat et l'interdiction des communications sur les énergies fossiles.

¹⁰ Directive (UE) 2024/825 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2024 modifiant les directives 2005/29/CE et 2011/83/UE pour donner aux consommateurs les moyens d'agir en faveur de la transition verte grâce à une meilleure protection contre les pratiques déloyales et grâce à une meilleure information.

¹¹ [Section « Mieux consommer » du plan France nation verte](#).

La mission a considéré l'ensemble des dépenses de communication commerciale, se concentrant néanmoins sur la publicité, sur l'efficacité des campagnes d'information publiques et leurs effets sur les consommateurs. Les efforts du secteur pour décarboner les supports des campagnes, bien que reconnus, n'ont pas été traités par la mission, ceux-ci n'ayant pas d'effet direct sur les pratiques de consommation. La mission s'est intéressée aux pratiques promotionnelles hors médias (promotions, *sponsoring*), sans en faire un axe d'analyse.

La mission a conduit ses travaux de manière transparente et ouverte, recueillant l'avis et les contributions des acteurs. Elle a rencontré, parfois à plusieurs reprises, l'ensemble des autorités publiques concernées en France, les représentants de l'autorégulation professionnelle et de la filière, les acteurs économiques du secteur (annonceurs, agences, régies, médias, plateformes), des représentants de la société civile (associations de consommateurs, associations environnementales), et des experts (chercheurs, personnalités qualifiées). La mission s'est rendue à Bruxelles, pour y rencontrer les acteurs concernés au plan européen. Elle s'est enfin appuyée sur les données transmises par les administrations et les acteurs, sans néanmoins disposer d'un accès complet aux données économiques d'investissement en communication par produit, qui sont privées et payantes.

Le présent rapport est présenté sous la forme (1) d'un diagnostic et (2) d'un plan d'actions visant à y répondre, détaillé en treize propositions. La mission a joint au rapport une proposition de mise en œuvre opérationnelle détaillée de chacune des **propositions**.

La mission a réalisé six annexes, associées au présent rapport :

- ◆ l'annexe I traite des **mesures de réglementation** existantes des communications commerciales, et notamment celles touchant à l'environnement et à la santé ;
- ◆ l'annexe II traite du **système d'autorégulation** des communications commerciales. Cette annexe comprend en pièce-jointe un exemple d'évolution possible des règles déontologiques en matière de développement durable ;
- ◆ l'annexe III présente des **analyses sectorielles** en particulier sur les transports, l'alimentaire, le textile, et l'énergie ;
- ◆ l'annexe IV traite de l'enjeu spécifique des **plateformes numériques** ;
- ◆ l'annexe V présente les bases de **données disponibles** pour étudier les communications commerciales et leurs usages possibles. Cette annexe comprend en pièce-jointe une note du pôle Science des données de l'IGF, relative à l'exploitation possible des registres publicitaires en ligne des plateformes *Google* et *TikTok* ;
- ◆ l'annexe VI présente les connaissances disponibles sur **l'impact des communications commerciales** et de leur régulation sur les comportements des consommateurs.

La liste des personnes rencontrées est jointe en annexe VII, la lettre de mission en annexe VIII.

1. Les communications commerciales incitent par nature à consommer et sont aujourd'hui peu orientées vers une consommation plus durable

1.1. Les communications commerciales incitent à consommer davantage et promeuvent aujourd'hui majoritairement des produits altérant l'environnement et la santé

1.1.1. Les communications commerciales influencent les choix des consommateurs, en particulier les plus jeunes et les plus précaires, orientent leurs achats et les conduisent à consommer davantage

Mesurer les incidences exactes des communications commerciales sur la consommation dans son ensemble, et indirectement celles sur le climat et l'usage des ressources (extraction des matières premières, production, utilisation et fin de vie), est impossible. Comme le notait déjà le rapport Libaert-Guibert en 2020¹² « *il est d'autant plus regrettable que, malgré de sérieuses tentatives, aucune estimation n'existe actuellement pour les mesurer dans leurs différentes composantes* ». Cela tient à l'absence de données fines et accessibles sur les communications commerciales, à un déficit de métriques environnementales complètes et aux difficultés classiques de mesure des phénomènes de causalité face à des mécanismes multifactoriels.

L'absence de données complètes et accessibles sur les communications commerciales, en particulier sur les produits promus, est détaillée à l'annexe V. Des données d'investissement en communications commerciales par annonceur, année, médias (avec une précision moindre sur le numérique) et produits sont consolidées par des acteurs privés (principalement *Kantar Média* et *France Pub*), qui n'en diffusent pas librement le détail. La mission ne considère pas opportun de créer des mécanismes de publication de ces données détaillées, pour des raisons de coûts et de faisabilité et au regard des besoins exprimés auprès de la mission. Les achats ponctuels de données par les autorités publiques (commissariat général au développement durable (CGDD), Ademe, Arcom) sont actuellement réalisés dans le cadre du contrôle de dispositifs existants. Le coût d'accès à ces données (au maximum quelques dizaines de milliers d'euros) ne paraît pas prohibitif pour la puissance publique (cf. Annexe V). Le coût de ces données peut en revanche être un frein pour les chercheurs.

Le déficit de métriques environnementales identifié par la mission était déjà pointé par le rapport Heilbrunn en 2023¹³. Les bases de données publiques relatives aux impacts environnementaux des biens et services (cf. Annexe V) portent sur l'inventaire des gaz à effets de serre¹⁴, n'intègrent pas systématiquement des méthodes d'analyse du cycle de vie (ACV) et, lorsqu'elles sont complètes, ne couvrent pas l'ensemble des secteurs économiques.

¹² Thierry Libaert et Géraud Guibert, *Publicité et transition écologique*, 2020 ([lien](#)).

¹³ Rapport du groupe d'experts sur la consommation durable et équitable, 2023 ([lien](#)) : « *il est difficile de mesurer la valeur étendue de la plupart des objets que nous consommons, de même que leurs dommages étendus (impacts sur la biodiversité ou sur les ressources naturelles notamment, indépendamment des gaz à effet de serre, et autres externalités [...])* ».

¹⁴ Le service des données et études statistiques (SDES) du ministère chargé de la transition écologique dispose d'un inventaire des émissions de gaz à effet de serre et des polluants atmosphériques par branches d'activités économiques, auparavant dénommé inventaire « NAMEA-AIR », qui répertorie les émissions annuelles de gaz à effet de serre (GES) et de polluants atmosphériques de la France et les répartit en 64 branches d'activités économiques.

Cependant, l'absence de métriques exactes n'empêche pas d'approcher l'impact des communications commerciales sur la consommation et l'environnement. Afin d'objectiver dans la mesure du possible cet impact, la mission s'est appuyée sur une revue de la littérature disponible (cf. Annexe VI).

Si les résultats de la recherche ne sont jamais univoques au point de dicter l'arbitrage politique, ils sont suffisamment étayés pour orienter les acteurs publics dans les enjeux d'intérêt général liés à une meilleure régulation des communications commerciales.

En premier lieu, il est désormais largement démontré que les communications commerciales influencent les comportements des consommateurs : les actes d'achat ne sont pas tous raisonnables et ne sont pas toujours justifiés par un besoin réfléchi et rationnel. Les communications commerciales mobilisent des ressorts cognitifs irrationnels des consommateurs pour capter leur attention, provoquer des effets de mémorisation et, *in fine*, de désir. Ces communications ont des effets immédiats (fringales concomitantes à une publicité alimentaire, par exemple) et de moyen terme (mémorisation des marques et construction d'une image favorable¹⁵). **Il est aussi largement démontré que les communications commerciales font évoluer les goûts et les attentes des consommateurs.** L'impact de la répétition des campagnes se traduit par des effets sur les préférences et les choix des consommateurs¹⁶ : le parrainage et les opérations de marketing promotionnel sont des vecteurs puissants de l'attachement à une marque et déclencheurs d'actes d'achat.

La littérature démontre aussi de façon univoque que les enfants et adolescents sont significativement plus vulnérables aux communications commerciales¹⁷, qui touchent également davantage les personnes âgées. **L'effet sur les personnes précaires est également plus fort** car la contrainte financière affecte les capacités cognitives de prise de décision¹⁸. Ces effets sont l'une des causes de problématiques objectives d'obésité ou de santé mentale.

L'effet des communications commerciales pour un produit et une marque donnés sur les individus et la consommation est démontré. Une publicité pour un produit de marque Y augmente à la fois la part de produits vendus de la marque Y (effet de prédation) et les ventes totales de ce produit pour toutes les autres marques (effet de coopération)¹⁹. L'effet varie d'un produit et d'une campagne à l'autre et est évalué en premier lieu par les annonceurs et les agences, qui disposent de métriques fines allant jusqu'à l'analyse économétrique pour les campagnes d'ampleur. Sur les plateformes numériques, les outils disponibles permettent en outre d'apprécier en direct les effets d'audience et d'attention, voire de tester l'efficacité immédiate d'une campagne, y compris par des mesures économétriques.

¹⁵ Par exemple des enfants âgés de trois ans sont déjà capables de reconnaître des logos et de les associer à des produits : Fischer et al., *"Brand logo recognition by children aged 3 to 6 years : Mickey Mouse and Old Joe the Camel. Jama."*, 1991.

¹⁶ Le cas topique de la littérature étant l'effet de l'adossement de la marque Coca-Cola à un verre de soda : McClure et al., *"Neural correlates of behavioral preference for culturally familiar drinks"*, 2004.

¹⁷ Voir une revue de littérature complète de Boyland et al., *"Advertising as a cue to consume: a systematic review and meta-analysis of the effects of acute exposure to unhealthy food and nonalcoholic beverage advertising on intake in children and adults"*, *The American Journal of Clinical Nutrition*, 2016.

¹⁸ Mani et al., *"Poverty impedes cognitive function"*, *Science*, 2013 ; Shah et al., *"Some consequences of having too little"*, *Science*, 2012 ; Backholer, Gupta, Zorbas et al., *"Differential exposure to, and potential impact of, unhealthy advertising to children by socioeconomic and ethnic groups: a systematic review of the evidence"*, 2021.

¹⁹ Par exemple, dans le cas de l'industrie pharmaceutique (Shapiro, *"Positive spillovers and free riding in advertising of prescription pharmaceuticals: The case of antidepressants"*, *Journal of political economy*, 2018) ou de la bière (Rojas et al., *"Demand for differentiated products: Price and advertising evidence from the US beer market"*, *International Journal of Industrial Organization*, 2008) ou sur les anti-dépresseurs.

En outre, les communications commerciales conduiraient à une hausse du matérialisme, source d'une pression à la consommation. Comme le notait le rapport de Thierry Libaert et Géraud Guibert, « *en dehors même de l'incitation à acheter un produit, [la publicité] nous insère dans un imaginaire du bonheur par la consommation* ». **La publicité augmente le matérialisme²⁰**, en particulier chez les enfants²¹, alors qu'il existe un **lien négatif entre matérialisme et attitudes environnementales** : les individus qui privilégient le matérialisme consomment plus et agissent de façon moins respectueuse de l'environnement²². **Ce matérialisme se traduit par un bien-être moindre** : la satisfaction immédiate à consommer s'accompagne d'une frustration à long terme identifiée par des études scientifiques²³ et résumée par l'*Institut Veblen* : « *cet écart quasi-permanent entre ce que ces individus possèdent et ce qu'ils désirent conduit à une quête, sans fin, qui diminue leur bien-être à long terme* »²⁴.

Sous l'angle macro-économique, une seule étude complète au plan français, réalisée pour l'*Institut Veblen* et Communication et démocratie, a été identifiée. **Elle montre que le volume total de communications commerciales aurait un effet significatif, mais limité, sur celui de la consommation et donc sur le PIB à court terme** : les dépenses de communications commerciales auraient conduit à une hausse de 5,3 % de la consommation en 27 ans, soit une contribution totale à hauteur de 0,2 % de croissance de la consommation par an²⁵. Cette dépense n'est pas nécessairement efficace du point de vue de la croissance, jouant davantage sur l'arbitrage consommation-épargne et travail-loisir²⁶ que sur la productivité.

1.1.2. Les communications commerciales, concentrées sur certains secteurs, mettent aujourd'hui majoritairement en avant des produits incompatibles avec un modèle de consommation durable

Les communications commerciales orientent les consommateurs vers des produits peu durables ou moins bons pour la santé²⁷. L'étude des données disponibles ou mises à la disposition de la mission montre en effet que les communications commerciales sont aujourd'hui concentrées sur des annonceurs mettant en avant des produits qui sont à l'origine de surpoids et d'obésité (produits alimentaires au Nutri-Score D et E) et d'une part importante des impacts environnementaux de la France (cf. Annexe III).

²⁰ Hartmann, Marcos, Castro & Apaolaza, "Perspectives: Advertising and climate change – Part of the problem or part of the solution?", *International Journal of Advertising*, 2022.

²¹ Oprea et al., "Lower life satisfaction related to materialism in children frequently exposed to advertising", *Pediatrics*, 2012.

²² Par exemple, en Chine, Gu et al., "The negative associations between materialism and pro-environmental attitudes and behaviours: Individual and regional evidence from China", *Environment and Behavior*, 2020.

²³ Courbe et al., *Connectés et heureux - du stress digital au bien-être numérique*, Dunod ; Solberg E. G. et al., « why Are Materialists Less Satisfied ? », American Psychological Association, Washington DC, 2004, p. 29-48.

²⁴ *La communication commerciale à l'ère de la sobriété*, Communication et démocratie, *Institut Veblen*, 2022.

²⁵ La mission considère que les effets des communications sur le PIB présentés par l'institut Deloitte (1 € de communication déclencherait 7,5 € de valeur) ou par la filière (avec un ratio de 12,5 €) ne constituent pas une démonstration causale.

²⁶ Selon Veblen et Communication et démocratie, les communications commerciales ont entraîné une hausse de 6,6 % des heures travaillées en France entre 1992 et 2019, afin de permettre davantage de consommation.

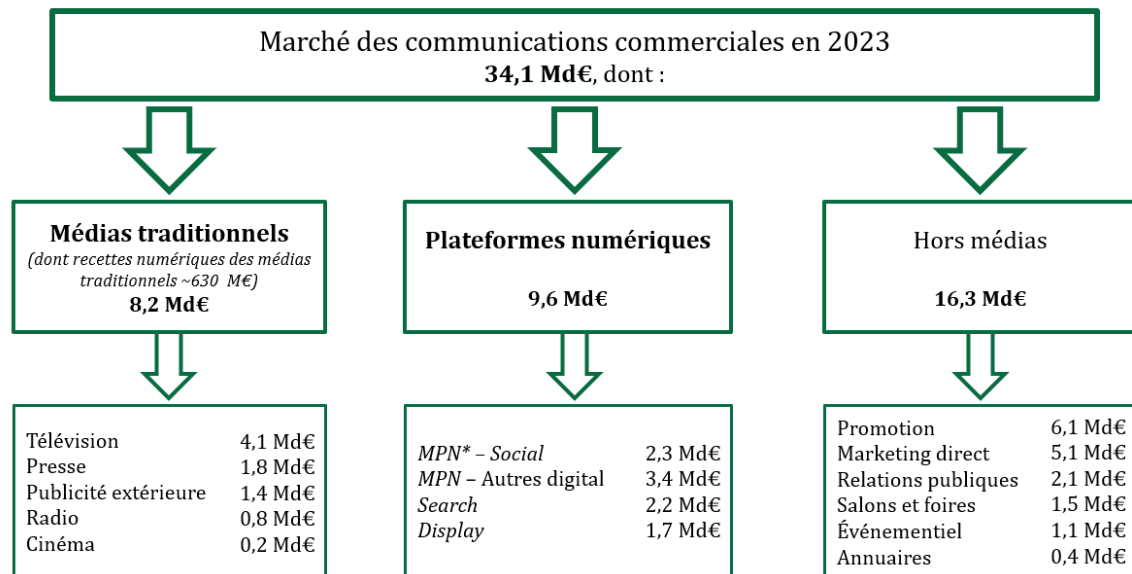
²⁷ Ce constat porté au plan national vaut de manière accentuée au niveau international, comme l'a souligné la rapporteuse spéciale de l'organisation des nations unies (Onu) dans le domaine des droits culturels, Farida Shaheed, dans son rapport du 8 août 2014.

Rapport

Le secteur des communications commerciales est composé d'une diversité d'acteurs. Il représente 34 Md€ et 150 000 emplois directs ou indirects, avec des agences de renommée internationale (*Havas* et *Publicis*). Un petit nombre d'annonceurs intervient sur les médias traditionnels, tandis que le numérique a permis l'accès à la publicité à un grand nombre d'entre eux (entre 60 000 et 2 millions d'annonceurs, en cherchant à comptabiliser ceux opérant directement sur les réseaux sociaux)²⁸.

Les dépenses se répartissent selon les supports, entre médias traditionnels (8,2 Md€, dont leur déclinaison en ligne, estimée à 630 M€²⁹), plateformes numériques (9,6 Md€,) et hors médias (16,3 Md€). Pour tous les secteurs (alimentation, toilette et beauté, transport, boissons, énergie), la part des dépenses hors médias (événementiel, parrainage, promotion) est la plus souvent majoritaire.

Graphique 1 : Marché des communications commerciales en 2023



*MPN : médias propriétaires numériques.

Source : France Pub.

Onze secteurs représentent trois quarts des dépenses de communications commerciales. Les dépenses de la distribution représentent 27 % du total. Une fois la ventilation de ces dépenses estimée par type de produit promu, les dépenses nettes de communication sont concentrées sur 10 secteurs, pour lesquels elles sont supérieures à un milliard d'euros : alimentation (21 % des dépenses), services (12 %), toilette et beauté (7 %), transport (7 %), habillement et textile (6 %), boissons (6 %), voyage et tourisme (5 %), culture et loisirs (5 %), télécommunications (5 %) et énergie (4 %)³⁰(cf. graphique 2).

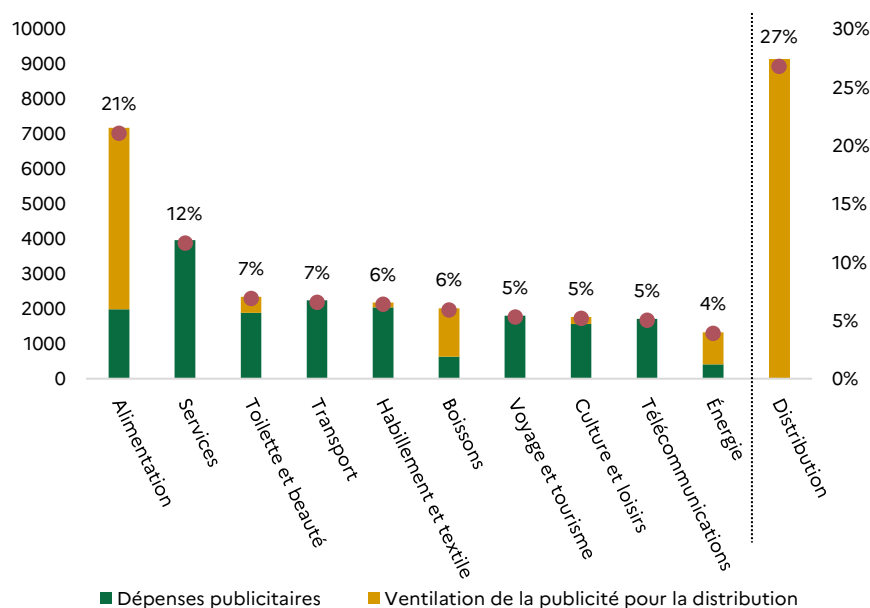
Parmi les plus gros annonceurs, le secteur de la distribution est prépondérant (*E. Leclerc*, *Lidl*, *Intermarché* et *Carrefour* obtiennent les quatre premières places). Au sein du voyage et du tourisme (où est comptabilisée la restauration rapide par *France Pub*) *McDonald's* est la seule représentée. Enfin, parmi les dix premiers annonceurs, deux sont issus du secteur automobile (*Renault* et *Peugeot*). En moyenne, la télévision reste le média traditionnel privilégié de ces dix secteurs.

²⁸ Publicité et transition écologique, 2020 ([lien](#)) et IGF, Publicité en ligne : pour un marché à armes égales, 2020 ([lien](#)).

²⁹ Baromètre unifié du marché publicitaire, bilan annuel 2023 ([lien](#)).

³⁰ Le suivi par secteur économique des dépenses n'est possible qu'au travers des typologies utilisées par les acteurs privés pour les caractériser. La mission reprend ici la typologie en 27 secteurs de *France Pub*.

**Graphique 2 : Dépenses de communications commerciales par secteur en 2023
(en M€ et part du marché)**



Source : Mission d'après France Pub et Xerfi. Les dépenses de communication sont les dépenses de communication nettes des secteurs (en vert). Le jaune correspond à une estimation de la part des communications de la distribution répartie par type de produits. Cette estimation est réalisée à partir du chiffre d'affaires du secteur distribution par type de produits.

La dépense de communications a cru de 10 % en volume entre 2013 et 2023, moins rapidement en valeur que le PIB. Les trois secteurs qui connaissent une augmentation de plus de 30 % de leurs dépenses de communication entre 2013 et 2023 sont l'habillement (+81 %), le voyage et le tourisme (+52 %). Certains secteurs ont connu une plus forte numérisation de leurs dépenses de communication : l'habillement (de 11 à 55 %), la formation (4 à 45 %), l'électroménager (8 à 36 %), et le voyage et tourisme (16 à 45 %). L'audience globale des médias a augmenté avec la croissance du numérique (le temps d'écran moyen a augmenté de presque une heure en France entre 2013 et 2023, atteignant 4h37 par jour)³¹ et avec elle, les messages publicitaires transmis. De fait, la publicité en ligne a cru de 228 % en dix ans, dépassant en 2023 les autres médias avec 53 % du marché (cf. partie 1.3).

Les secteurs ciblés par la lettre de mission (alimentation, boissons, textile, voyage et tourisme, énergie et transport) sont particulièrement concernés par l'enjeu de transition écologique, et concentrent au moins 50 % des dépenses de communications commerciales. La comparaison entre les dépenses publicitaires et le bilan carbone par produit montre que les secteurs de l'alimentation, et des transports (routier et aérien) cumulent dépenses publicitaires (34 % de la dépense), émissions de gaz à effet de serre (36 %) et autres impacts environnementaux. La pression publicitaire dans le secteur de l'énergie est moindre (4 %) mais il présente un fort impact environnemental (dont 21 % de la part des émissions de GES).

Le secteur des textiles présente une forte pression publicitaire (6 % des dépenses) particulièrement la mode éphémère (« *fast-fashion* ») sur les plateformes. Il présente des enjeux environnementaux forts sur les lieux de production et de fin de vie (par la mise en décharge) majoritairement hors du territoire français (consommation et pollution de l'eau, consommation de sol, production de déchets et impact sur la santé).

³¹ Médiamétrie, résultats et repères annuels ([lien](#)).

Enfin, celui de la distribution, qui réalise notamment deux tiers de son chiffre d'affaires sur l'alimentation et les boissons et recouvre une diversité de produits significative, représente 26 % de la dépense en 2023. Ce secteur peut utilement être mobilisé par les pouvoirs publics, notamment afin de mettre en valeur les produits identifiés comme durables, alors que la mission y a relevé plusieurs initiatives visant une meilleure information des consommateurs (adoption du Nutri-Score, mise en valeur de produits durables) et des perspectives de progrès, notamment en matière promotionnelle.

Au sein de ces secteurs, ce phénomène de concentration du marché des communications commerciales concerne également les annonceurs. Le marché des annonceurs menant des campagnes au niveau national, couvert en volume à 97 % par 10 000 entreprises, représentait près de 20 Md€ de dépenses de communications commerciales en 2019³². En assimilant le marché de la communication commerciale (campagnes nationales) à celui de ces 10 000 entreprises, l'*Institut Veblen* et l'association *Communication et démocratie* constatent que : deux tiers des dépenses totales étaient assurés par moins de 500 annonceurs menant des campagnes à 25 M€ en moyenne, et 20 % du marché (près de 3,8 Md€ de dépenses) concerne les 31 plus grands annonceurs, avec un budget moyen de campagne de 124 M€.

Ainsi, la majorité des communications commerciales ne fait pas connaître de nouvelles marques, mais préserve et fait évoluer l'image de grandes marques afin de contribuer à déterminer les besoins des consommateurs par l'offre³³, ce qui est dénoncé par certains économistes libéraux, pour qui ces dépenses publicitaires se font au détriment de l'investissement, du prix et de la concurrence³⁴. La publicité peut à la fois contribuer à imposer une offre et jouer un rôle de barrière à l'entrée pour des petites entreprises.

Les secteurs qui communiquent davantage en ligne présentent en outre des produits de moins en moins durables. La croissance et la numérisation des communications des secteurs textiles (+ 1 000 % de dépenses publicitaires pour le textile en ligne entre 2013 et 2023), de l'ameublement, voire de l'électro-ménager et de l'électronique, appuient un modèle de consommation fondé sur des durées d'usage moindre (baisse de la durée de 35 % pour les textiles depuis 20 ans, 88 % des *smartphones* remplacés alors qu'ils fonctionnent encore³⁵) et des gammes peu chères et larges (1,5 M d'articles nouveaux sur *Shein* en un an, soit 65 fois plus que *H&M* entre 2022 et 2023). Afin de susciter un besoin et provoquer des actes d'achat parfois impulsifs, les communications sur le mobilier (+40 %) ou le textile (+80 %) ont cru significativement en dix ans. **Le modèle de production moins cher et moins durable de ces produits se décline donc dans des communications commerciales visant à créer un besoin et une surconsommation**, entendue ici comme une consommation sans raison et sans surplus de bien-être. La publicité y est autant une cause de la surconsommation qu'une conséquence de la surproduction de produits dont l'obsolescence est intrinsèque et constitutive d'un modèle économique insensé.

³² Le nombre total d'annonceurs reste difficile à estimer : le BUMP recense environ 60 000 annonceurs sur tous les médias, mais cela ne tient pas compte d'une partie des très petits annonceurs en ligne qui constituent la « longue traîne » et échappent au recensement. S'ils ont de faibles dépenses, leur nombre a pu être estimé à 2 M d'entreprises en France, chiffre cité par l'IGF dans le rapport « Publicité en ligne, pour un marché à armes égales », 2020 ([lien](#)).

³³ Par exemple, Coca-Cola parraine les Jeux Olympiques depuis 1928, et aurait payé 18,6 M \$ pour être partenaire du trajet de la flamme olympique des Jeux 2024, et paierait 93 M \$ par an pour être le partenaire des Jeux ([lien](#)).

³⁴ Josef Falkinger, *Attention Economies*. CESifo Working Paper. 2003. p 3 ([lien](#)).

³⁵ Ademe, *Baromètre Sobriété et modes de vie*, 2024 ([lien](#)).

Enfin, cette concentration s'observe également au niveau de certains produits. Bien que les dépenses de communications commerciales soient réalisées sur 1 000 produits différents dans la typologie de *France Pub*, selon les informations de la mission, seulement 22 produits (2,2 %) représentaient 8 Md€ des 34 Md€ annuels (soit près de 24 % du total) des dépenses de communication commerciale en France. **Sans qu'une analyse complète soit possible** (les contenus étant largement méconnus en dehors des médias traditionnels), **les produits mis en avant présentent des caractéristiques souvent contraires à une consommation durable et de qualité :**

- ◆ 45 % des publicités automobiles à la télévision sont des publicités pour des SUV selon l'Arcom (42 % tous médias confondus selon l'association *WWF*) ;
- ◆ en matière alimentaire, en 2022 selon l'Arcom, aux heures d'écoute conjointe³⁶ où enfants et adolescents sont les plus nombreux à regarder la télévision, 28 % des publicités concernent des produits alimentaires, dont 57 % concernent des produits de Nutri-Score D et E, auxquels s'ajoutent 22 % de publicités pour la restauration rapide, parmi les autres contenus alimentaires (hors des produits soumis au Nutri-Score). Sur *TikTok*, un échantillon de contenus étudié par l'Arcom montre que 30 % des publications qui font référence à une marque ou à un produit concernent un produit alimentaire et, parmi ces publications, 75 % sont pour de la restauration rapide, des desserts, des biscuits et chocolats ou des boissons sucrées ;
- ◆ en 2019, les *sodas* (278 M€, 41 %) et l'alcool (318 M€, 47 %)³⁷ représentaient près de 88 % des dépenses de communications brutes pour des boissons (676 M€) ;
- ◆ en 2018, *Burger King*, *KFC* et *McDonald's* représentaient 350 M€ d'investissements, soit 20 % du secteur « voyage-tourisme ».

Dans ce contexte et du point de vue du régulateur, l'implication des plus gros annonceurs et la concentration de l'effort sur certains secteurs voire sur certains produits peu durables ou néfastes à l'environnement ou la santé au sein de ces secteurs peut susciter un effet de levier positif sans remettre en cause le fonctionnement d'entreprises solides économiquement.

1.1.3. En contraste avec la pression publicitaire, les incitations à la sobriété et la multiplication des allégations environnementales placent le consommateur face à des injonctions contradictoires et des informations parfois incompréhensibles

Au regard de la nécessité d'une consommation durable, **les acteurs publics produisent des campagnes d'information, des messages et des campagnes de communication dont la part dans l'investissement total est néanmoins faible** (environ 2 % du marché revenant aux campagnes d'information et sensibilisation publiques et d'organisations non gouvernementales (ONG)³⁸). Une partie de ces messages est néanmoins diffusée gratuitement ou à moindre coût par les médias traditionnels. Ces campagnes incitent parfois à mieux ou moins consommer, allant à l'encontre du message habituel des communications commerciales, comme l'a illustré la campagne des « dévendeurs » de l'Ademe en 2023³⁹.

³⁶ Les programmes d'écoute conjointe étudiés correspondent à ceux de première partie de soirée pour lesquels la part des 4-14 ans est très supérieure à sa proportion dans la structure de la population française (supérieure à 200 000 et à 20 % de l'auditoire). Ce sont sur ces tranches que des mesures d'interdiction de publicité pour certains produits ont des effets avérés selon la littérature disponible.

³⁷ Rayon boissons, 2020 et 2022 ([lien](#)) ; et Santé Publique France, 2022 ([lien](#)).

³⁸ Estimation d'un tiers pour des campagnes de l'État, un tiers pour les collectivités et un tiers pour les associations au regard des différentes sources obtenues par la mission.

³⁹ Voir par exemple, *The conversation*, « Sobriété versus surconsommation : pourquoi les « dévendeurs » de l'Ademe sont polémiques », 3 décembre 2023 ([lien](#)).

La pression publicitaire et les campagnes d'information pour plus de durabilité placent le consommateur face à des injonctions contradictoires. Le Crédoc indique par exemple⁴⁰ que « *les Français aspirent à plus de sobriété matérielle* », mais que « *les comportements restent consuméristes* », ces comportements consuméristes touchant des besoins déjà saturés comme les vêtements, les cosmétiques ou l'hygiène.

Cela interroge la cohérence des politiques publiques. Comme le note l'économiste Tim Jackson⁴¹, « *prier instamment les citoyens d'agir contre le CO₂, d'isoler leur maison, de baisser leur thermostat, de mettre un gros pull, de prendre un peu moins la voiture, de marcher un peu plus, de passer les vacances à la maison, d'acheter des produits locaux : toutes ces demandes resteront inaudibles ou seront rejetées comme de la manipulation tant que tous les messages relatifs à la consommation iront dans la direction opposée* ».

Le « bon » choix de consommation est difficilement identifiable et l'information environnementale est peu lisible et peut être trompeuse. Au niveau européen, 61 % des consommateurs déclarent éprouver des difficultés à comprendre quels produits sont réellement respectueux de l'environnement et 44 % indiquent qu'ils ne font pas confiance aux allégations environnementales⁴². Par ailleurs, la Commission européenne indique que 53 % des allégations environnementales dans l'UE ont été jugées vagues, trompeuses ou dénuées de fondement⁴². Enfin, les labels, réputés simplifier la lecture des consommateurs, sont trop nombreux (au moins 230 ont été recensés par la Commission européenne) et pas tous fiables. 100 labels répartis en 14 catégories sont estimés fiables par l'Ademe, mais sont impossibles à connaître tous par un seul consommateur⁴³.

Enfin, les consommateurs ont une perception erronée des quantités de produits consommés : ils ont du mal à estimer le temps qu'ils passent sur les réseaux sociaux, le nombre de vêtements qu'ils achètent ou le nombre d'appareils électroniques qu'ils possèdent, et la consommation d'énergie qui en découle⁴⁴.

Il est démontré que l'information actuelle des consommateurs suscite *in fine* des frustrations (cf. Annexe VI), en particulier pour des consommateurs dont le pouvoir d'achat ne leur permet pas de répondre à la pression consumériste exercée par la publicité et de procéder à l'acquisition de produits plus durables, difficiles à identifier et parfois plus chers ou indisponibles. Les consommateurs recherchent une cohérence des messages et des règles appliquées à tous : le baromètre *Sobriété et modes de vie* de l'Ademe montre une forte disposition au changement à la condition qu'il soit équitable (avec les mêmes règles pour tous), et un consensus sur le rejet de la pression publicitaire, jugée excessive par 87 % des sondés⁴⁵.

⁴⁰ Le Black Friday, un condensé des ambivalences face à la consommation, *Consommation et modes de vie*, n°331, novembre 2023 ([lien](#)).

⁴¹ Tim Jackson, *Prospérité sans croissance*, De Boeck Supérieur, 2010, page 156, cité par le rapport Guiraud-Libaert, précité.

⁴² Étude d'impact préalable au projet de directive dite *Empowering consumers* ([lien](#)).

⁴³ Cent labels environnementaux recommandés par l'Ademe, 2019 ([lien](#)).

⁴⁴ Baromètre sobriété et modes de vie, Ademe, 2024, précité.

⁴⁵ Cela ne signifie pas pour autant un consentement à payer en lieu et place de la pression publicitaire : seuls 18 % des Français consentent par exemple à payer pour l'information, selon les États généraux de l'information ([lien](#)).

1.2. L'encadrement des communications commerciales, sans pilotage global, repose d'une part sur le contrôle des pratiques commerciales trompeuses et sur la responsabilisation du consommateur, et d'autre part sur un système d'autorégulation limité et incomplet

La réglementation des communications est ancienne et encadre notamment la quantité de publicité en affichage et dans les médias traditionnels⁴⁶ : pour des raisons de concurrence entre médias et entre annonceurs (afin de préserver la valeur individuelle des annonces), la quantité de publicité est plafonnée dans la presse, à la télévision et à la radio. Historiquement pour la préservation du patrimoine et de l'urbanisme, la quantité d'affichage dans les communes peut être limitée au travers des règlements locaux de publicité prévus à l'article L. 581-14 du code de l'environnement⁴⁷.

La prise en compte du contenu des communications commerciales dans la transition écologique est néanmoins récente et repose, comme l'ensemble des règles relatives aux communications commerciales, sur deux modes de régulation :

- ♦ des règles de droit générales protégeant les consommateurs et les entreprises et cherchant à assurer la responsabilisation du consommateur par son information (cf. Annexe I) ;
- ♦ une autorégulation des acteurs du secteur de la publicité, installée en 1935 en France qui vise à assurer le respect de règles déontologiques de droit souple (cf. Annexe II).

1.2.1. Le cadre réglementaire national des communications commerciales en matière environnementale est plus exigeant que le cadre communautaire sans être pleinement efficace

L'encadrement des pratiques de communications commerciales pour une consommation plus durable s'est construit par l'extension d'autres politiques publiques. D'une part, le contrôle des pratiques déloyales ou trompeuses visant à protéger les consommateurs s'étend désormais largement aux allégations environnementales. D'autre part, les mesures d'information des consommateurs ou d'encadrement de certaines communications constituent un sous-produit de politiques publiques sectorielles (sur l'énergie ou l'automobile par exemple). Ce sont des mesures ponctuelles dont les impacts ne sont pas évalués.

⁴⁶ Au sein des communications commerciales, les mesures de promotion font également l'objet d'un encadrement régulièrement revu en matière alimentaire afin d'assurer la juste rémunération de l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur. La mission n'a pas conduit d'investigations précises sur la réglementation globale des dépenses de communications commerciales hors médias.

⁴⁷ La ville de Lyon s'est ainsi fixée pour objectif de réduire de 90 % le nombre de panneaux d'affichage d'ici à 2026.

1.2.1.1. La protection des consommateurs par la restriction des communications commerciales sur les produits les moins durables n'est pas encore effective

Certaines communications commerciales sur des produits autorisés à la vente mais dont la consommation peut être nocive sont limitées ou interdites, notamment par la loi n° 91-32 du 10 janvier 1991, dite loi Évin. En France, ces mesures concernent ou ont pu concerner les jeux, les armes à feu, certains crédits, les boissons alcoolisées ou le tabac. Ces mesures d'interdiction et de limitation ont fait la démonstration de leur efficacité pour faire évoluer les comportements par rapport à toutes les autres interventions publiques. Plusieurs ONG ont par conséquent recommandé la transposition de ces principes adoptés pour la santé à l'environnement⁴⁸.

Cependant, **alors que des consensus scientifiques existent sur des produits « à fort impact pour la santé », aucune définition de ce qu'est un produit « à fort impact environnemental » n'existe à ce jour**, ce qui complique l'encadrement des communications commerciales et de la vente des produits par le législateur et la réglementation. Hormis pour les polluants qui sont encadrés aux niveaux européen et national, il est difficile d'établir qu'un produit est totalement « bon » ou « mauvais » pour l'environnement. Une fois déployé, l'affichage environnemental⁴⁹ prévu par la loi « climat et résilience » de 2021 permettra de distinguer des produits selon leur durabilité. L'impact environnemental dépend également des usages par les consommateurs.

La loi « climat et résilience » a introduit l'interdiction de la publicité sur les énergies fossiles et certains véhicules automobiles, produits parmi les plus émetteurs de GES, avec peu d'effets. S'agissant des énergies fossiles, le législateur ne les a pas précisément définies dans la loi, conduisant le Conseil d'État⁵⁰ à rejeter les mesures d'application pour incompétence négative. Concernant les véhicules, les mesures d'application attendues pour 2028, sont sans portée, ne devant concerner qu'un faible nombre de véhicules du fait du seuil retenu. En effet, dès 2020, les ventes de véhicules neufs étaient concentrées à plus de 98 % sur des voitures peu émettrices par kilomètre (étiquettes A, B, ou C).

1.2.1.2. La lutte contre les pratiques commerciales déloyales inclut aujourd'hui davantage l'environnement

Les allégations environnementales concernent toute assertion qui affirme ou suggère qu'un produit ou une marque a une incidence positive ou nulle sur l'environnement⁵¹. Cela couvre tout message ou toute déclaration sur un produit ou une communication commerciale, sous quelque forme que ce soit (texte, image, symbole, label, etc.).

Les consommateurs sont sensibles aux allégations environnementales qui les orientent vers des produits présentés comme plus « verts ». **Les allégations, si elles sont fondées**, permettent donc de rendre plus durable la consommation, à niveau de consommation constant. Cependant, lorsqu'elles sont peu précises, déloyales ou incomplètes, elles décrédibilisent le message global porté par tous les produits identifiés comme durables, ce qui atténue l'orientation de la consommation vers les biens durables (cf. Annexe VI).

⁴⁸ Pour une loi Évin Climat : interdire la publicité des industries fossiles, Réseau action climat, 2020 ([lien](#)).

⁴⁹ L'affichage environnemental permet aux consommateurs de connaître l'empreinte écologique d'un produit ou d'un service par la présentation d'un indicateur d'empreinte sur ou autour des produits concernés.

⁵⁰ Notamment sur base des raisons exposées dans son avis du 29 novembre 2022 et dans son avis sur le projet de loi « climat et résilience » du 4 février 2021.

⁵¹ Y compris notamment qu'un produit est moins préjudiciable pour l'environnement que d'autres produits, catégories de produits, marques ou professionnels, ou a diminué son impact environnemental au fil du temps.

Dans ce contexte, le respect de l'environnement dans les communications commerciales est principalement appréhendé par les pouvoirs publics par l'identification des pratiques commerciales déloyales au titre de l'écoblanchiment (« *greenwashing* »). Le contrôle de ces allégations est d'autant plus important qu'elles sont de plus en plus nombreuses et non vérifiées⁵². Selon la Commission européenne, 59 % des allégations environnementales évaluées et près de la moitié des 230 labels écologiques disponibles dans l'Union reposeraient sur des procédures de vérification très faibles ou inexistantes.

Ce cadre est prévu au niveau européen⁵³ et transposé en France dans le code de la consommation (articles L. 121-1 à L. 121-7). Le cadre général des pratiques commerciales déloyales est large et fournit de vastes motifs de contrôle par la DGCCRF (1 100 établissements contrôlés en 2021-2022, dont un quart présentant des anomalies).

Ce cadre a été renforcé au niveau national en 2021 (loi climat et résilience⁵⁴) puis au niveau européen en 2024 (directive relative aux pratiques commerciales déloyales⁵⁵), notamment par la définition de pratiques étant systématiquement considérées comme trompeuses et le renforcement des sanctions. Les « *allégations environnementales relatives à des performances environnementales futures sans engagements clairs, objectifs, accessibles au public et vérifiables inscrits dans un plan de mise en œuvre détaillé et réaliste* » seront par exemple interdites, les allégations de neutralité carbone pour un produit ou un service ne seront désormais possibles que si elles sont basées sur une analyse de cycle de vie et sans recours à l'usage de crédits carbone, et les concepts de réparabilité et l'utilisation de labels font également l'objet de définitions visant à en encadrer les usages.

Ces mesures, qui sont déjà contrôlées dans le cadre national, s'appliqueront dans toute l'Union, une fois les textes de transposition entrés en vigueur au maximum le 27 septembre 2026. Afin d'assurer la bonne compréhension par les acteurs des pratiques interdites, dommageables ou recommandées, le conseil national de la consommation (CNC) a publié un « guide pratique des allégations environnementales », qui donne toute l'information nécessaire aux acteurs pour respecter le cadre réglementaire et de droit souple⁵⁶.

Enfin, le projet de directive européenne sur les allégations environnementales (dite « *Green Claims* »), dont le trilogue est à venir au premier semestre 2025, vise à limiter la prolifération des allégations et des labels environnementaux par la définition de critères de contrôles minimaux, notamment en les soumettant à une vérification obligatoire avant leur utilisation, donnant lieu à un « certificat de conformité ».

1.2.1.3. Les dispositifs d'information du consommateur sur le produit et dans les communications commerciales sont désormais nombreux

Les dispositifs de contrôle de la loyauté des communications commerciales sont complétés par des outils d'information des consommateurs, visant à les inciter à une consommation plus durable, ou au moins à les informer sur les qualités des produits. **Ces outils se sont développés dans le cadre des politiques touchant aux secteurs concernés, sans complémentarité entre eux.**

⁵² Étude d'impact de la Commission européenne sur la proposition de directive dite Empowering Consumers, précitée.

⁵³ Directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur (dite « PCD »).

⁵⁴ La loi « climat et résilience » a modifié l'article L. 121-2 du code de la consommation. ([lien](#)). L'article 12 de la loi climat et résilience prévoit également un système de sanction renforcé des pratiques commerciales trompeuses lorsque ces dernières reposent sur des allégations environnementales.

⁵⁵ La directive 2024/825/CE relative aux pratiques commerciales déloyales a renforcé le cadre européen de protection du consommateur ainsi que l'encadrement de certaines allégations environnementales.

⁵⁶ Guide pratique des allégations environnementales, conseil national de la consommation ([lien](#)).

Les mentions obligatoires sont sans effet avéré sur les consommateurs au-delà de leur mémorisation⁵⁷. Ces messages à apposer obligatoirement dans les communications, parfois appelés mentions légales, concernent en particulier la santé, l'alimentation, les transports, les jeux, le crédit, les assurances. Ces mentions constituent de plus une contrainte économique forte pour les radios, où leur diffusion peut occuper jusqu'à la moitié du contenu d'une publicité. **Pourtant, sur les 27 catégories de mentions identifiées par la mission, les mentions en lien avec la consommation durable** (trois dispositifs sur les transports ou l'énergie) **et la santé** (quatre mentions depuis 2007) **ont été renforcées depuis 2007.**

En matière environnementale, plusieurs dispositifs d'information ou d'indication accompagnent désormais également obligatoirement les produits : l'étiquette énergie pour les appareils électroniques, l'étiquette carbone pour les véhicules, l'indice de réparabilité (pour les équipements électriques et électroniques neufs) et de durabilité (remplaçant celui de réparabilité en 2025 pour certains produits), entre autres. La loi climat et résilience prévoit par son article 7 de l'extension de l'affichage d'une partie de ces dispositifs (étiquette énergie et carbone) aux publicités, **l'efficacité de ces dispositifs n'étant pas évaluée.**

En matière alimentaire, le Nutri-Score, dont l'affichage volontaire est prévu par les textes⁵⁸, a vu son efficacité démontrée par plus d'une centaine d'études scientifiques (cf. Annexe VI), à la fois pour faire évoluer l'offre (changement des recettes des produits pour atteindre un meilleur score) et la demande (amélioration de la qualité nutritionnelle des paniers d'achat).

La loi climat et résilience crée une obligation d'affichage environnemental généralisé aux produits et aux communications commerciales. Cet affichage peut être compris comme un équivalent environnemental du Nutri-Score. Cette obligation était supposée entrer en vigueur pour le textile et l'alimentaire en 2025. Cependant, si les outils permettant les calculs d'impact sont en place⁵⁹, leur généralisation paraît prématurée, au regard de l'absence de consensus sur leur mode de calcul et d'étude sur leur efficacité à faire changer les comportements. Leur généralisation en matière alimentaire serait en outre incompatible avec le droit de l'Union européenne, qui définit par un règlement l'information obligatoire exclusivement apposable sur les produits alimentaires⁶⁰, voire avec le droit national dès lors que la proportionnalité de l'obligation par rapport aux résultats attendus ne serait pas démontrée.

⁵⁷ Voir par exemple, expertise collective Inserm-Santé Publique France 2018, « *Agir sur les comportements nutritionnels* » ([lien](#)).

⁵⁸ Article L. 3232-8 du code de la santé publique et ses mesures d'application.

⁵⁹ Les modes de calcul tels que prévus à date et alors que les décrets et les arrêtés devant les officialiser ne sont pas publiés, sont disponibles sur le site : <https://Ecobalyse.beta.gouv.fr/>.

⁶⁰ Le règlement n°1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information sur les denrées alimentaires, dit « INCO », prévoit des règles exclusivement communautaires en matière d'étiquetage et d'information sur les denrées alimentaires.

1.2.1.4. Les contrats climat n'ont pas démontré leur efficacité

Au-delà de la réglementation des contenus, les pouvoirs publics ont cherché à obtenir et à mettre en valeur des engagements des professionnels favorables à une consommation plus durable. Les articles 7 et 14 de la loi « climat et résilience » prévoient une obligation de déclaration sur une plateforme numérique publique pour certaines entreprises⁶¹, et donnent la possibilité à l'ensemble des acteurs du secteur des communications commerciales d'établir des « contrats climat », engagements volontaires des entreprises « *ayant notamment pour objet de réduire de manière significative les communications commerciales sur [...] des biens et services ayant un impact négatif sur l'environnement* ».

Selon les évaluations par l'Arcom et le CGDD, au moins deux tiers des 219 contrats climat ne comportent pas d'engagement à réduire significativement les communications commerciales relatives à des biens et services ayant un impact relativement fort sur l'environnement⁶². Les contrats se concentrent davantage sur la promotion et la mise en avant des produits considérés comme moins « impactants », sans données pour en établir la part sur l'ensemble des produits de la marque. Les contrats climat portent principalement sur des engagements d'éco-conception des campagnes et de formation des équipes marketing, les engagements sur le type de produits promus et les messages ou imaginaires utilisés étant souvent absents. Enfin, une part importante d'engagements n'est pas accompagnée d'indicateurs pertinents pour apprécier l'évolution des pratiques de communication. La diversité des indicateurs retenus, le cas échéant, ne permet pas de comparaison et d'évaluation de l'ensemble du dispositif.

Le modèle des contrats climat permet ainsi moins d'avancées que le dispositif d'engagement en matière alimentaire traduit dans la charte alimentaire de l'Arcom, prévue par l'article 14 de la loi du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication. La fixation d'objectifs et d'indicateurs précis et simples, bien que limités à certains programmes sur certains médias, a permis d'afficher des progrès. Ainsi, la charte alimentaire, qui existe depuis 2009, a permis de faire quasiment disparaître la publicité alimentaire autour des programmes pour enfants ou jeunesse (moins de 3 % de l'ensemble des publicités font la promotion de produits alimentaires) et, au sein de ces publicités alimentaires, de réduire de 59 % à 17 %, entre 2020 et 2022, les publicités pour les produits alimentaires trop gras, trop sucrés ou trop salés (Nutri-Score D et E)⁶³. Cependant, ces programmes représentaient moins de 0,5 % des programmes vus par les enfants en 2018, et une telle limitation ne serait efficace que si elle incluait les horaires d'écoute conjointe, sur lesquels les enfants sont les plus nombreux (cf. Annexe VI). Elle gagnerait également à inclure les plateformes numériques qui constituent désormais le premier média consommé par les 4-17ans⁶⁴.

⁶¹ Concernant l'obligation de déclaration dès 100 000 € d'investissement, elle n'emporte pas d'autre effet que la sanction d'entreprises manquant à leur obligation, souvent par méconnaissance et si celles-ci sont présentes sur le territoire national.

⁶² Rapport d'évaluation de l'efficacité des contrats-climat - Premier état des lieux sur l'exercice 2022, Arcom-CGDD, 2024 ([lien](#)).

⁶³ Évaluation de la charte alimentaire, Arcom, 2024 ([lien](#)).

⁶⁴ Médiamétrie-Médiamat – Base Individus 4 ans et + équipés TV / Médiamétrie - Global Vidéo 2023 et L'Année Internet 2023.

Au-delà des contrats climat et de la charte alimentaire, des initiatives privées contribuent également à une communication plus durable. Certaines entreprises, en particulier parmi les médias traditionnels et les agences affichent ainsi des stratégies visant à contribuer à l'évolution des comportements, comme des accords de diffusion, parfois à prix favorables, de campagnes publiques, et s'engagent à l'écoconception des communications, et à la formation de leurs collaborateurs. Par exemple, des chaînes dont *TF1* et *France Télévisions* offrent des tarifs préférentiels pour les communications commerciales d'intérêt général lors des séquences de publicité aux heures de grande écoute. *Radio France* propose des tarifs préférentiels sur ces créneaux publicitaires pour des messages d'intérêt général d'association ou d'ONG, et la presse offre des espaces gratuits pour les campagnes publiques, certains de ces engagements se retrouvant également sur les plateformes. **En revanche, les stratégies des annonceurs semblent conditionnées à la perception d'une demande des consommateurs pour des communications plus durables, ce qui est largement reconnu par les acteurs rencontrés.** Le recul des communications identifiées comme « RSE » par *Kantar Média* au premier semestre 2024 (- 6,7 % par rapport à 2023) est un indice que l'évolution de la demande (potentiellement vers les enjeux de pouvoir d'achat) conduit les annonceurs à changer leurs priorités, démontrant le caractère opportuniste du choix de contenus des communications commerciales indépendamment de l'engagement des entreprises⁶⁵.

1.2.2. L'autorégulation par l'ARPP mobilise des acteurs volontaires en complément du cadre réglementaire mais présente d'importantes lacunes

Conçu en 1935 pour être complémentaire du cadre réglementaire, le système d'autorégulation publicitaire par les professionnels eux-mêmes (c'est-à-dire les annonceurs, médias et agences) a progressivement élargi son périmètre d'intervention. Depuis 2008, et alors que la loi Grenelle prévoyait une forme de « co-régulation »⁶⁶, notamment avec les associations de défense des consommateurs et de l'environnement, l'autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP) porte le dispositif d'autorégulation, que les ONG environnementales ont quitté⁶⁷. **Malgré son nom, elle n'est pas une autorité publique et ne correspond ni à une régulation, ni à une co-régulation⁶⁸ du secteur, mais à une autorégulation, comme elle a cours dans de nombreux pays européens.** L'annexe II en présente une étude détaillée et l'encadré 1 *infra* en résume le fonctionnement.

⁶⁵ BUMP, résultats du 1^{er} semestre 2024 ([lien](#)).

⁶⁶ Son article 54 prévoit que « *La régulation de la publicité par les professionnels sera développée après concertation entre ceux-ci et les associations de défense des consommateurs, de protection de l'environnement et d'éducation à l'environnement afin de mieux y intégrer le respect de l'environnement et le développement durable.* »

⁶⁷ Association environnementale présente au conseil paritaire de la publicité (CPP) de l'ARPP depuis sa création en 2008, France Nature Environnement (FNE) l'a quittée en 2020 par un communiqué de presse ([lien](#)), qui a fait l'objet de réponses du CPP ([lien](#)), et de l'ARPP ([lien](#)).

⁶⁸ La co-régulation est un mode de régulation où les professionnels s'autorégulent, tout en ayant par ailleurs une supervision par la puissance publique.

Rapport

Encadré 1 : L'autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP), association de droit privé

L'ARPP est une association de droit privé à laquelle adhèrent 750 acteurs du secteur pour un budget de 4,7 M€ en 2022. Ces adhérents sont des annonceurs (72 des 100 premiers annonceurs sont membres, 6 sièges au CA), des médias (ensemble de l'audiovisuel et principales plateformes, 14 sièges au CA), des agences (médias et de communication, 7 sièges au CA). Son CA est ouvert à 3 représentants de la société civile, une personnalité qualifiée, et sa présidente est une « haute personnalité indépendante ».

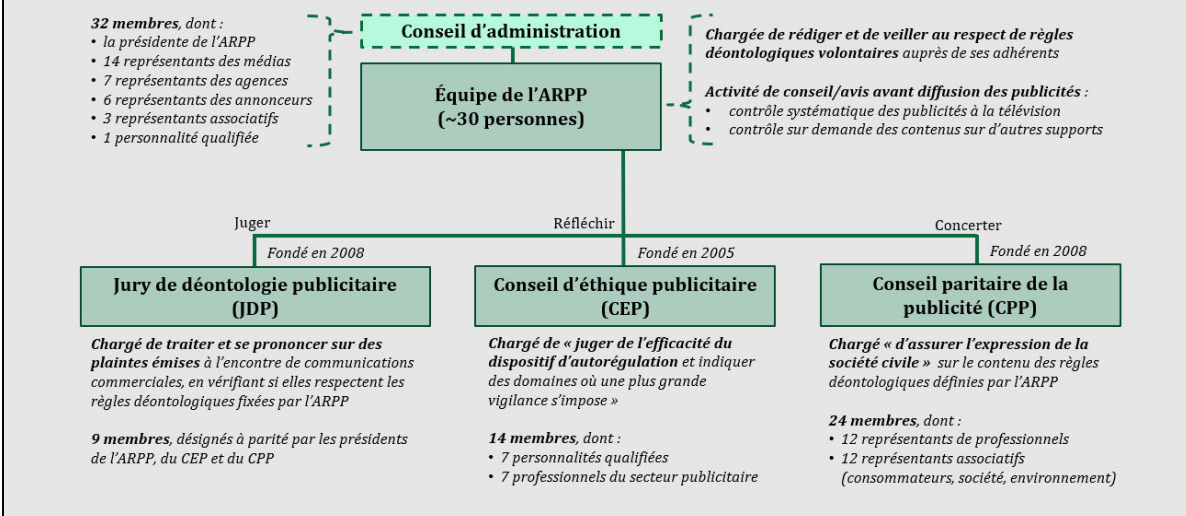
L'association compte une trentaine d'effectifs, dont 9 juristes conseils. Elle s'appuie sur trois « instances associées » : le **conseil de l'éthique publicitaire (CEP)**, instance de réflexion sur la déontologie créée en 2005, le **conseil paritaire de la publicité (CPP)**, dont l'ambition est d'associer des acteurs de la société civile à l'établissement des normes de déontologie de l'ARPP et le **jury de déontologie publicitaire (JDP)**, dont le rôle est de traiter les plaintes des consommateurs pour des publicités ne respectant pas les règles de déontologie et de sanctionner les manquements par la publication d'un avis. Le JDP a rendu 88 décisions en 2023.

L'ARPP a plusieurs activités :

- **la rédaction de règles déontologiques** (31 « recommandations » ou « codes de bonne conduite ») pour le secteur des communications commerciales. Ces recommandations évoluent en fonction de l'avis du conseil paritaire de la publicité (CPP), qui formule les propositions d'évolution ;
- **le contrôle du respect des règles déontologiques et de la réglementation** : [1] avant diffusion, systématique pour les publicités à la télévision et sur les services de médias audiovisuels à la demande (Smad), et sur demande pour les autres supports (plus de 50 000 conseils au total en 2023) et [2] après diffusion, soit par l'avis du **jury de déontologie publicitaire (88 avis en 2023)**, soit par le biais d'auto-saisines et par la réalisation de bilans et d'observatoires (total de 230 « interventions » en 2023), par exemple en lien avec l'Ademe sur les communications commerciales touchant à l'environnement ;
- **la réalisation de formations et le partage de bonnes pratiques en France et au niveau européen** (pour ses adhérents, pour des acteurs individuels – par exemple, le certificat de l'influence responsable pour les créateurs de contenus (dits « influenceurs ») – et, ponctuellement, auprès d'acteurs publics).

En vertu de la loi « climat et résilience » de 2021, l'ARPP publie désormais annuellement un **rapport au Parlement**, qui détaille ses activités et son périmètre d'intervention. En effet, l'article 14 de ladite loi dispose que « les autorités d'autorégulation mises en place dans le secteur de la publicité adressent chaque année au Parlement un rapport faisant état des dispositifs d'autorégulation existants et présentant le bilan de leur action ». Elle est également indirectement mentionnée à l'article 14 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée relative à l'audiovisuel pour ses actions en lien avec l'Arcom sur les contrats climat et la charte alimentaire.

Graphique 3 : Organisation de l'ARPP



Source : Annexe II.

L'ARPP présente en théorie un apport pour favoriser une consommation plus durable dans les communications commerciales. Elle produit un cadre de droit souple⁶⁹, difficilement transposable en droit dur et susceptible de faire évoluer les imaginaires et les comportements véhiculés par les communications commerciales. Elle est également une instance de dialogue et d'interface de l'ensemble des professionnels qui peut permettre de porter des évolutions des pratiques par un effet d'entraînement. Elle produit un contrôle *a priori* utile de l'ensemble des publicités diffusées à la télévision avant leur diffusion, assurant que celles-ci sont conformes au droit et aux règles déontologiques⁷⁰. Elle permet dans ce cadre d'assurer une intervention rapide et étendue, préalable à la diffusion, à la différence de ce que peut offrir un contrôle administratif par l'Arcom *a posteriori*. Disposant d'un budget annuel de 4,3 M€, principalement composé des cotisations de ses adhérents (contre plus de 10 M€ pour son homologue britannique), l'ARPP n'est pas financée par les pouvoirs publics, bien qu'elle réduise théoriquement, grâce à son système de contrôle *a priori*, les interventions de l'Arcom en matière télévisuelle⁷¹, et de la DGCCRF s'agissant des allégations trompeuses.

La mission ne retient pas la proposition de plusieurs acteurs impliqués dans le débat public de créer une autorité indépendante entièrement publique. Une telle instance constituerait un projet coûteux et difficile à mettre en œuvre, sans garantie d'efficacité par rapport au modèle actuel, et risquerait de démobiliser les professionnels. Cela conduirait à un modèle unique au niveau européen, de régulation exclusive des communications commerciales par les pouvoirs publics, privant les professionnels de la définition de leur déontologie et de leur instance de partage de bonnes pratiques.

Cependant, la mission constate un nombre significatif de limites à l'action de l'ARPP, qui nécessitent des évolutions :

- ◆ **le niveau d'exigence des recommandations de l'ARPP en matière environnementale est perfectible**, une partie des exigences déontologiques actuelles tombant de fait dans le champ du droit (par exemple, sur les allégations environnementales) ;
- ◆ **le contrôle systématique avant diffusion d'application de ces recommandations est aujourd'hui limité à la télévision et aux services de médias audiovisuels à la demande (Smad).** Ce contrôle efficace s'applique de manière facultative et plus réduite aux espaces numériques, qui représentent aujourd'hui la majorité des investissements publicitaires et sur lesquels les écarts à la recommandation développement durable sont les plus importants (10 % en moyenne sur les dernières années)⁷² ;
- ◆ **la portée du contrôle *a posteriori* est déficiente :** les avis du jury de déontologie publicitaire (88 en 2023), comme les auto-saisines *a posteriori* (230) (à comparer à plus de 50 000 conseils donnés *a priori* par l'ARPP ou aux 40 000 plaintes après diffusion au Royaume-Uni) ont au mieux un impact symbolique, limité par la faiblesse de la publicité qui en est faite, ainsi que par des contestations de leur bien-fondé. La part de non-conformités (6,4 %) des communications analysées après diffusion dans le bilan « publicité et environnement » en 2023-2024 est en hausse depuis 2012 ;

⁶⁹ Le droit souple est constitué d'outils et de dispositifs qui s'apparentent à des règles ayant pour objet de modifier ou d'orienter des comportements sans créer de contraintes.

⁷⁰ De fait, l'Arcom prend peu de mesures sur les publicités diffusées à la télévision, son action étant plus importante par exemple en matière de publicité déguisée.

⁷¹ L'Arcom exerce un contrôle, par tous moyens appropriés, sur l'objet, le contenu et les modalités de programmation des émissions publicitaires diffusées par les services de communication audiovisuelle en vertu de l'article 14 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

⁷² Bilans annuels « publicité-environnement » ARPP-Ademe (pour un exemple, [lien](#)).

Rapport

- ♦ **les pouvoirs publics ne sont investis d'aucune responsabilité vis-à-vis de l'ARPP et ne réalisent donc aucun suivi complet de son activité.** Dans le même temps, les activités de coopération que l'ARPP entretient avec l'Ademe, l'Arcom et les rapports au Parlement, lui permettent d'afficher un haut niveau de coopération avec les pouvoirs publics, dont l'effectivité ne résiste pas à l'analyse approfondie (cf. Annexe II). Par exemple, huit des dix engagements définis par l'ARPP dans son contrat climat ne permettent pas d'attester d'une progression, ou ne disposent pas d'indicateurs précis ou permettant un suivi dans le temps ;
- ♦ **la confiance avec les ONG environnementales et une partie des acteurs de la société civile est rompue.** Les ONG environnementales, représentées par France Nature Environnement (FNE), ont quitté le conseil paritaire de la publicité (CPP) auxquelles elles étaient associées, et la mission considère à ce stade leur retour très improbable ;
- ♦ **le renouvellement et la représentativité de la gouvernance de l'association ne sont pas assurés.** Les annonceurs, agences et médias représentent 27 sièges sur 32 au sein de son conseil d'administration, contre trois pour les associations. Certains mandats ne sont pas renouvelés (le CEP et le CPP sont présidés par les mêmes personnes depuis plus de 15 ans).

Alors que l'autorégulation présente un potentiel et permet à des acteurs engagés de mettre en valeur et de diffuser leurs actions, elle n'a pas un fonctionnement satisfaisant dans son cadre actuel et ne permet donc pas d'assurer une évolution des contenus des communications commerciales proportionnée aux objectifs de politique publique.

1.2.3. Les contrôles par les administrations de ces dispositifs ne permettent pas d'anticiper les évolutions du marché des communications commerciales et d'évaluer l'efficacité de la plupart des dispositifs sur les consommateurs

La DGCCRF est la principale instance de contrôle des allégations environnementales et des informations obligatoires. Concernant les allégations environnementales, leur contrôle est prévu dans son plan national d'enquête, et les contrôles auprès des professionnels incluent systématiquement les communications commerciales, sans que celles-ci fassent l'objet d'un suivi propre. Ces allégations sont ensuite analysées au regard des preuves que les professionnels fournissent afin d'en justifier leur véracité. Cette enquête conduit à un taux d'anomalies stable autour de 25 % depuis 2021 et constitue un peu moins d'1 % du total des visites réalisées par la direction. La DGCCRF contrôle également la majorité des mesures d'information obligatoires : par exemple, l'étiquetage énergétique des produits et l'indice de réparabilité présentent des taux d'anomalies élevés (autour de 50 %).

Ce contrôle des allégations environnementales pourrait être étendu à la communication globale des marques, au-delà de certaines communications ponctuelles. À la demande du parquet, la DGCCRF a ainsi ouvert des enquêtes sur la communication globale d'entreprises en tant que pratiques commerciales trompeuses, car induisant globalement le consommateur en erreur sur leur impact environnemental. Par exemple, l'entreprise pétrolière française *TotalEnergies* est visée depuis décembre 2021 par une enquête ouverte par le pôle économique et financier du parquet de Nanterre à la suite d'une plainte au pénal, en octobre 2020, de plusieurs associations de défense de l'environnement⁷³. La mission souligne l'intérêt de ce type d'enquêtes, qui pourraient permettre, selon la décision qui sera retenue par la justice, d'empêcher les marques d'entretenir une image délibérément et significativement éloignée de leur impact réel sur l'environnement ou la santé des consommateurs. À condition d'une définition suffisamment précise de ce qui relève ou non de l'écoblanchiment, les administrations disposent donc d'un large panel de modes d'enquêtes comme de sanctions.

Ce suivi des communications commerciales repose sur des outils efficaces et maîtrisés par les pouvoirs publics, mais ne permet d'appréhender que partiellement les enjeux de l'influence des communications commerciales sur les consommateurs. Les contrôles réalisés par la DGCCRF n'ont ainsi pas vocation à être représentatifs du marché, puisqu'ils ciblent des entreprises particulières et ne permettent donc pas d'évaluer l'évolution globale des allégations et informations. Les autorités agissent après diffusion sur la base d'enquêtes approfondies dans un contexte où les communications se multiplient et ont des effets immédiats, notamment sur les espaces numériques (cf. partie 1.3.1) et ne peuvent s'emparer aisément des enjeux comme les imaginaires ou les représentations, qui relèvent davantage de l'autorégulation publicitaire (cf. *supra*).

Les autres dispositifs sont suivis de façon plus éparse :

- ◆ l'Arcom contrôle les contenus audiovisuels en particulier dans leur format (durée, son, etc.) et sur leur contenu, ce qui n'a donné lieu qu'à 60 non-conformités repérées depuis 1997. Un exercice de contrôle échantillonné sur les mentions obligatoires alimentaires a néanmoins révélé un taux de non-conformité significatif de 6,5 % en 2022⁷⁴ ;
- ◆ **une partie du contrôle des allégations**, par exemple, l'interdiction de la mention « neutre en carbone », **et des informations est attribuée à la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), sans qu'elle dispose de moyens propres pour les réaliser.** Ce contrôle ne relève pas de sa compétence métier, et la DGEC n'a pas de ressources pour le mettre en œuvre correctement. Ce contrôle est théoriquement exercé à partir de signalements de la DGCCRF ou d'utilisateurs *via* un courriel, sans qu'aucune sanction n'ait été prise à ce jour. Par ailleurs, l'adresse mail créée pour signaler la non-apposition des messages sur les publicités pour les voitures (par exemple « *pensez à covoiturer* » accompagné du sigle #*Sedéplacermoinspolluer*) a donné lieu à deux courriels depuis sa création en 2022 ;
- ◆ **le suivi des mesures volontaires est réalisé de façon ponctuelle par différentes administrations :** l'Ademe assure un suivi de la recommandation « développement durable » de l'ARPP, les contrats climat sont suivis par deux ETP répartis entre l'Arcom et le CGDD, et la charte alimentaire est suivie exclusivement par l'Arcom, faute de signature du ministère de la santé sur la dernière période ;
- ◆ **au-delà du rapport adressé au Parlement, l'activité de l'ARPP n'est pas suivie spécifiquement par les administrations (cf. *supra*).**

⁷³ *TotalEnergies*, soupçonné de « *greenwashing* », est visé par une enquête depuis décembre 2021, *Le Monde*, 26 janvier 2023 ([lien](#)).

⁷⁴ Selon les données transmises à la mission par l'Arcom.

Enfin, l'évaluation de l'efficacité des dispositifs du point de vue des comportements des consommateurs n'est assurée que ponctuellement quand elle existe (cf. tableau 1).

Du point de vue des informations environnementales, seul l'indice de réparabilité a fait l'objet d'une évaluation par la DITP précitée, démontrant son efficacité sur les comportements de consommation, l'effet des autres outils n'étant pas connu ou inexistant. En matière de santé, Santé publique France assure en revanche des travaux complets sur l'efficacité des différents dispositifs, qui pourraient utilement être étendus au champ environnemental.

Le système de contrôle et d'évaluation à plusieurs niveaux de ces mesures est ainsi à clarifier, de même que l'efficacité des mesures et de leur mise en œuvre (contrôles, sanctions) dans l'évolution des communications commerciales et les comportements des consommateurs.

Tableau 1 : Informations existantes sur l'efficacité des mesures de régulation des communications commerciales

Mesures concernant les communications commerciales	Données sur le contrôle	Évaluation de l'efficacité à faire évoluer les comportements
Interdiction ou limitation des communications sur certains produits	Aucune	Littérature académique démontrant l'efficacité de ces mesures si elles sont suffisamment larges.
Allégations environnementales (type « neutre en carbone »)	Rapports d'enquête de la DGCCRF	Pas d'évaluation des effets du dispositif de contrôle. Littérature académique démontrant l'augmentation de la consommation des produits « verts ».
Mentions obligatoires (type #Sedéplacermoinspolluer)	Aucune	Efficaces pour être mémorisées par les consommateurs, sans effet avéré sur les comportements
Informations produits (type étiquette énergie ou Nutri-Score)	- Rapports d'enquête de la DGCCRF - Aucune pour les dispositifs confiés à la DGEC	Nutri-Score et indices de réparabilité efficaces pour faire évoluer les paniers d'achats ; pas d'évaluation des autres dispositifs.
Dispositifs d'engagements volontaires (contrats climat, charte alimentaire)	- Rapports de l'Arcom et du CGDD sur les contrats climat - Rapport de l'Arcom sur la charte alimentaire	Pas d'évaluation de l'efficacité des contrats climat. La charte alimentaire a entraîné une modification dans les programmes télévisés à destination des enfants, mais probablement pas d'effet sur les comportements en l'absence de changements sur les heures d'écoute conjointe.
Système d'autorégulation	Site internet et publications de l'ARPP	Aucune évaluation de l'efficacité sur les changements de comportements n'existe.

Source : Mission sur la base des annexes I, II et VI.

1.3. Les communications commerciales sur les plateformes ne sont ni contrôlées ni contrôlables de la même manière que celles diffusées sur les autres médias, alors qu'elles représentent la moitié des investissements publicitaires

1.3.1. La portée de l'encadrement des communications commerciales sur les plateformes demeure incertaine et limitée, ne permettant pas d'assurer l'équité des règles et du marché avec les médias traditionnels

La publicité en ligne a cru de 228 % entre 2013 et 2023, concerne aujourd'hui la moitié du marché publicitaire⁷⁵ et devrait capter, selon l'Arcom et la DGMIC, près de 90 % de la croissance des recettes d'ici 2030⁷⁶. Si le marché de la communication commerciale se développe principalement sur les supports numériques, ces derniers sont eux-mêmes concentrés sur trois acteurs (*Google*, *Meta* et *Amazon*), représentant 68 % de la publicité numérique mondiale en 2023 (contre 66 % en 2022)⁷⁷. L'ensemble des enjeux spécifiques à l'évolution du marché publicitaire vers la publicité en ligne et les plateformes est présenté en détail à l'annexe IV.

Ces plateformes soulèvent des problématiques de concurrence⁷⁸, de protection des consommateurs en particulier des mineurs⁷⁹, d'influence sur la vie démocratique, d'addictions et de captation de l'attention⁸⁰, qui dépassent largement le seul champ des communications commerciales. Cependant, la publicité constituant une de leurs principales recettes, voire une recette quasi-exclusive s'agissant de *Meta* (qui regroupe les réseaux sociaux *Facebook*, *Instagram* et *WhatsApp*) ou de *Google*, la régulation des communications commerciales sur ces plateformes est un enjeu central.

En outre, les communications commerciales en ligne et en particulier sur les grandes plateformes sont d'une nature différente de celles sur les médias traditionnels. Elles présentent une diversité interne importante et une capacité à investir tous les espaces créés par le numérique, entre l'achat de positionnement sur les moteurs de recherche (*Google*) ou les places de marchés (*Amazon*), la publicité dite « *search* » (44 % du marché en ligne), la diffusion de contenus proches de l'affichage sur *Instagram*, *Facebook* ou *TikTok*, la publicité dite « *social* » et les vidéos, proches du format diffusé à la télévision sur *YouTube* ou *TikTok*, la publicité dite « *display* ». Les plateformes permettent en outre aux annonceurs de suivre en direct les impacts des campagnes voire leurs effets sur les actes d'achat (taux de conversion), de s'appuyer sur des contenus moins identifiables comme étant de la publicité, tels que des partenariats commerciaux avec des créateurs de contenus (entre dépenses d'influence, influence indirecte, parrainage et publicité) et moins régulés. Le récent rapport de l'*Association Addictions France* sur les communications relatives à l'alcool démontre comment l'ensemble de ces caractéristiques de la communication en ligne conduit à des pratiques à la fois irrespectueuses ou hors de portée des règles nationales actuelles⁸¹.

⁷⁵ États généraux de l'information, rapport, septembre 2024, précité.

⁷⁶ Évolution du marché de la communication et impact sur le financement des médias par la publicité, janvier 2024 ([lien](#)).

⁷⁷ Observatoire de l'e-pub, Oliver Wyman pour le syndicat des régies internet ([lien](#)).

⁷⁸ Voir notamment, IGF, Publicité en ligne : pour un marché à armes égales, 2020, précité.

⁷⁹ Voir par exemple la question préjudicielle du Conseil d'État sur l'accès des mineurs aux sites pornographiques, en date du 6 mars 2024 ([lien](#)).

⁸⁰ Voir par exemple, *La civilisation du poisson rouge*, Bruno Patino, 2019 ou *Réseaux sociaux*, Michael Stora, 2021.

⁸¹ Promotion de l'alcool : les dérives du marketing sur les réseaux sociaux, 2024 ([lien](#)).

Le premier problème posé par les plateformes est celui de la capacité à y assurer le respect du droit. L'articulation des règles de protection des consommateurs et de celles aux plateformes en général demeure incertaine. Ainsi, dans son évaluation de la cohérence entre les règles de protection des consommateurs et les évolutions numériques (*EU digital fitness check*) en date du 2 octobre 2024, la Commission européenne montre que l'effectivité de la protection des consommateurs en ligne demeure « limitée »⁸². Cette évaluation relève des problèmes multifactoriels notamment liés à des mécanismes de mise en œuvre inefficaces et à un manque de jurisprudence. Ces difficultés de contrôle n'incitent pas les professionnels à avoir des pratiques numériques protectrices des internautes, le cadre actuel présentant de plus des risques de sécurité juridique et de fragmentation réglementaire.

Le second problème est l'impossibilité d'imposer aux plateformes et aux annonceurs établis dans d'autres États-membres de l'Union européenne des règles nationales relatives aux communications commerciales. En vertu de la directive dite « *e-commerce* » de 2000⁸³, qui fixe l'ensemble des règles applicables au commerce en ligne, les règles applicables aux entreprises agissant en ligne et établis dans l'Union européenne sont celles du pays de leur établissement d'origine dans l'Union⁸⁴. Son interprétation récente par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans la décision *Google Ireland*⁸⁵ conduit à une interprétation très restrictive de la portée de mesures nationales sur ces acteurs. Seules certaines exceptions, après une procédure longue et complexe, sont possibles en invoquant des risques pour l'ordre public, la protection de la santé publique, la sécurité publique ou la protection des consommateurs, ces exceptions devant être appliquées à des acteurs uniques et ne pouvant être des mesures générales. Dans ce cadre par exemple, un annonceur automobile allemand réalisant de la publicité en ligne pourrait contourner l'interdiction de publicité pour certains véhicules, prévue par la loi française à partir de 2028.

L'ancienneté et l'inadéquation croissante des dispositions de la directive *e-commerce* avec certains enjeux numériques actuels ont été signalées de façon répétée à la mission. Par exemple, une analyse de la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères chargés de l'économie et des finances, conclut qu'en vertu de la directive *e-commerce*, l'obligation générale d'affichage environnemental sur les supports publicitaires prévue par la loi, y compris en ligne, telle qu'elle est prévue par la loi, ne pourrait s'appliquer qu'aux seuls prestataires établis en France. De même, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) souligne que cette directive rend pour partie inopposables diverses initiatives du législateur national (par exemple, de façon récente, la proposition de la loi relative à la mode éphémère ou *fast-fashion*, ou encore la loi dite « influenceurs » du 9 juin 2023).

⁸² [Fitness check of EU consumer law on digital fairness, 2 octobre 2024.](#)

⁸³ Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information.

⁸⁴ Pour les acteurs issus de pays tiers non-membres de l'Union européenne, les textes nationaux s'appliquent. Cependant, la capacité à assurer l'effectivité de leur application en pratique est difficile.

⁸⁵ Par un arrêt du 9 novembre 2023 dans l'affaire C-376/22, la Cour de justice de l'Union européenne a donné raison à Google, Meta et TikTok qui contestaient une loi autrichienne les obligeant à mettre en place des mécanismes de signalement et de vérification de contenus illicites.

Dans ce contexte, les contraintes juridiques sur les communications commerciales ne s'imposent à tous les annonceurs que sur les médias traditionnels, dont le cadre spécifique (statut d'éditeur, règles sur les quantités et la nature des communications) est plus exigeant. Ces règles sont celles mises en place pour la presse par la loi nationale et pour les médias audiovisuels par la directive sur les services de médias audiovisuels et déclinées en France par l'Arcom, dans le cadre de ses conventions avec les chaînes. Le CSA, désormais Arcom, soulignait déjà l'asymétrie par rapport aux acteurs numériques⁸⁶ dans son rapport de 2018 : « *ces règles ont été conçues à l'ère pré-numérique, pour un marché fermé, de dimension nationale* ». Dans l'audiovisuel, le conventionnement avec l'Arcom est plus contraignant et conduit mécaniquement les chaînes à intégrer des objectifs de politiques publiques en matière de communications commerciales : les engagements volontaires des acteurs pris dans le cadre des contrats climat et de la charte alimentaire se concentrent sur les radios et les télévisions. À l'inverse, les mesures opposables aux plateformes allant au-delà des exigences européennes de protection des consommateurs (dont l'effectivité n'est pas certaine) se bornent à des engagements volontaires limités et à un dialogue avec les pouvoirs publics.

Cela fragilise le financement des médias traditionnels dont le modèle économique repose lui aussi sur les recettes publicitaires et qui subissent une plus forte régulation. Dans ce contexte, hors du champ de la consommation durable, les États généraux de l'information (EGI) ont récemment proposé des leviers pour rééquilibrer ces modèles, comme la création d'une responsabilité démocratique des annonceurs sur la transparence de leurs investissements et la redistribution des richesses créées par la publicité vers l'information. À l'inverse, leur rapport est prudent quant à de nouvelles règles qui ne s'appliqueraient qu'aux médias traditionnels : « *dans la jungle de l'économie de l'attention (plateformes, divertissement), il est risqué pour leur survie de contraindre les seuls médias d'information à des règles confinant au « jardin à la française »* »⁸⁷.

L'impossibilité, à droit constant, de fixer un cadre équitable entre les médias traditionnels et les plateformes d'une part, et entre les annonceurs nationaux et européens d'autre part, est ainsi **le principal obstacle à l'établissement de mesures nationales de régulation des communications commerciales.**

1.3.2. Le DSA et le DMA comportent des mesures de régulation des plateformes mais dont les effets sur les communications commerciales, encore à venir, devraient rester limités

Les règlements sur les marchés numériques (*Digital Markets Act* ou DMA⁸⁸) et sur les services numériques (*Digital Services Act* ou DSA⁸⁹) visent à répondre au niveau européen aux principales problématiques soulevées par les plateformes, mais ne sont entrés en vigueur que depuis 2024. Ces deux règlements ont opéré un renforcement des obligations des grandes plateformes en matière de publicité en ligne tant pour améliorer la transparence du marché pour les annonceurs et améliorer ainsi la concurrence sur les marchés numériques, que pour protéger les utilisateurs. Leur mise en œuvre est assurée exclusivement par la Commission européenne s'agissant des très grandes plateformes ou moteurs de recherche (présentant plus de 45 M d'utilisateurs européens mensuels au cours d'une année complète), en lien avec les coordinateurs nationaux (l'Arcom en France).

⁸⁶ Note stratégique CSA, *Médias en ligne et publicité*, 2018 ([lien](#)).

⁸⁷ Rapport des états généraux de l'information, septembre 2024, précité.

⁸⁸ Règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828 (règlement sur les marchés numériques) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

⁸⁹ Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques).

Le DMA, du 14 septembre 2022⁹⁰, applicable aux seules plateformes « contrôleurs d'accès » (*gatekeepers*)⁹¹, vise à améliorer la transparence du marché de la publicité en ligne pour les annonceurs. Son contenu relatif aux communications commerciales est présenté en annexe IV.

Le DSA, du 18 octobre 2022, applicable depuis le 24 février 2024, renforce quant à lui l'encadrement des contenus en ligne dans un objectif de protection des internautes contre les contenus illicites, dangereux ou préjudiciables. En matière de publicité en ligne, le DSA renforce l'information de l'utilisateur : les plateformes doivent expliciter les algorithmes qu'elles utilisent à des fins de ciblage publicitaire, ou encore fournir une information sur le financeur de la publicité. En outre, les très grandes plateformes et les très grands moteurs de recherche doivent proposer un système de recommandation de contenus non-fondé sur le profilage.

Les très grandes plateformes doivent également mettre à disposition du public un registre de l'ensemble des publicités (article 39) diffusées dans l'Union, contenant diverses informations (le financeur de la publicité, son objet, les critères de ciblage, le nombre d'utilisateurs destinataires de la publicité et les paramètres utilisés pour les inclure ou les exclure du ciblage). Le pôle Science des données de l'IGF a réalisé une analyse des registres de *Google* et *TikTok*, présentée en annexe V, qui étudie l'exploitation possible de ces registres pour le contrôle. Le DSA prévoit enfin des mesures circonscrites de limitation du ciblage publicitaire, dont l'interdiction pour les plateformes d'exposer les mineurs à de la publicité ciblée sur la base de leurs données personnelles et l'interdiction d'afficher de la publicité ciblée à partir de données sensibles des utilisateurs⁹².

Le DSA instaure enfin une obligation globale pour les très grandes plateformes d'analyser les risques systémiques qu'elles induisent (articles 34 et 35), et d'y assortir un programme annuel de réduction des risques (par exemple : adoption d'un code de conduite, suppression de certains contenus), audité par un tiers indépendant. Toutefois, si les problématiques de santé publique font l'objet d'une mention explicite au titre des risques systémiques, ce n'est pas le cas des enjeux de transition écologique.

Les effets exacts de ces dispositifs ne sont pas encore connus, mais leur contenu comme leur évolution possible constituent des points d'accroche possible pour un meilleur contrôle des communications commerciales sur les plateformes et des règles équitables avec les médias traditionnels.

⁹⁰ Applicable par paliers depuis le 2 mai 2023, le DMA est pleinement entré en vigueur depuis le 6 mars 2024.

⁹¹ Soit les entreprises fournissant un ou plusieurs services de plateformes dans au moins trois pays européens et ayant un chiffre d'affaires annuel en Europe d'au moins 7,5 Md€ et plus de 45 millions d'utilisateurs en Europe.

⁹² Les données sensibles recouvrent notamment le genre, l'orientation sexuelle ou encore les opinions politiques.

2. La mission propose de concevoir une politique publique cohérente de régulation des communications commerciales pour une consommation plus durable

2.1. La définition et la mise en œuvre d'une politique publique de régulation des communications commerciales implique une coordination renforcée des administrations qui pourrait être assurée par le SGPE

L'enjeu d'une meilleure régulation des communications commerciales, opérationnelle, effective, et susceptible de contribuer à une consommation plus durable nécessite la définition et la mise en œuvre d'une politique publique globale (cf. proposition détaillée n° 1).

Faute d'une administration disposant d'une compétence transversale sur le sujet, la mission propose que la définition des axes stratégiques de cette politique, soumise à l'arbitrage du Premier ministre, son pilotage et sa coordination, soient confiés au secrétariat général pour la planification écologique (SGPE), et soient inscrits dans le cadre général de la politique publique d'économie circulaire et de sobriété. La mission propose un plan d'actions pour en alimenter la conception, en lien étroit et régulier avec les travaux déjà conduits par les différentes administrations. À cette fin, le détail et un scénario de mise en œuvre opérationnelle possible de chacune des mesures présentées dans ce plan d'actions sont joints au présent rapport.

La mission propose un équilibre d'ensemble qu'elle juge proportionné et efficace. Le plan d'action vise à réduire la pression publicitaire pour des produits ayant un impact négatif important sur la santé ou l'environnement, contribuant ainsi concrètement à la transition écologique sans risque supplémentaire pour le financement des médias. Il demande des adaptations aux acteurs, dont la portée économique apparaît limitée : au regard des caractéristiques du plan proposé (valorisation de l'existant, progressivité, proportionnalité, équité, visibilité) et des entretiens qu'elle a conduits, la mission considère qu'elle formule des propositions acceptables par les professionnels (annonceurs, filière Communication).

La mission note enfin que **le choix de mettre en œuvre une politique publique relative aux communications commerciales serait perçu favorablement par les Français**. Le baromètre *Sobriétés et modes de vie* de l'Ademe de mars 2024 montre « *un rapport critique des Français à la publicité* » : 80 % jugent qu'elle pousse à consommer de façon excessive, le Crédoc⁹³ indiquant que 62 % des Français « *se déclarent favorables à un encadrement plus strict des promotions et de la publicité [...]. Au-delà de l'efficacité des gestes individuels, c'est donc vraisemblablement l'équité de la transition environnementale qui est au cœur des attentes des Français. Ils attendent que les impacts négatifs et les restrictions soient partagés par l'ensemble des concitoyens* ». Les membres de la convention citoyenne pour le climat ont pour leur part adopté à plus de 90 % des propositions relatives à l'encadrement des communications commerciales⁹⁴.

Proposition n° 1 : [Premier ministre] Définir et piloter une politique publique de régulation des communications commerciales dans le but d'une consommation plus durable.

⁹³ Le *Black Friday*, un condensé des ambivalences face à la consommation, Consommation et modes de vie, novembre 2023, précité.

⁹⁴ Propositions de la convention citoyenne pour le climat, 2020 ([lien](#)).

Sur la base du plan d'actions produit par la mission, cette coordination doit notamment permettre :

- ◆ **d'assurer la cohérence, la complémentarité et le suivi de la progression, en fonction d'objectifs arbitrés par le Premier ministre, des actions mises en œuvre par les différentes administrations (DGCCRF, DGMIC, CGDD en particulier) ;**
- ◆ **de veiller à l'analyse de l'efficacité et la synthèse des résultats de l'ensemble de ces dispositifs**, afin d'offrir un suivi transverse du marché des communications commerciales (le cas échéant par l'achat de données), des résultats des politiques conduites, et de permettre une information globale du public et des acteurs impliqués dans cette politique publique⁹⁵ ;
- ◆ **d'assurer la sensibilisation des acteurs publics**, à la fois aux enjeux liés aux effets des communications commerciales et aux enjeux de leur régulation ;
- ◆ **d'inclure ces éléments dans les plans d'éducation aux médias et à l'information (EMI)**. Les actions d'EMI gagneraient à inclure une sensibilisation aux modes d'action et aux effets des communications commerciales, comme une information sur la manière de signaler celles qui sont problématiques ;
- ◆ **de suivre spécifiquement et à haut niveau les évolutions de l'autorégulation publicitaire, dont la mission recommande qu'elle évolue en profondeur (cf. infra).**

Cette coordination à haut niveau est d'autant plus nécessaire qu'une partie des préconisations de la mission nécessite des évolutions législatives.

En outre, les mesures présentées par la suite gagneraient à être systématiquement défendues au plan européen, seul niveau d'intervention permettant de réguler les plateformes et d'agir sur l'ensemble des annonceurs. C'est une condition préalable à leur application équitable à la majorité des acteurs économiques agissant sur le territoire français.

La mission considère néanmoins que l'adoption de mesures plus ambitieuses au plan national ne doit pas être écartée, même en l'absence aujourd'hui de perspective favorable au niveau européen, dès lors qu'elles ne désavantagent pas significativement les acteurs français. Dans certains cas, l'adoption de réglementations dont la compatibilité avec le droit de l'Union pouvait susciter des risques juridiques pour la France a pu avoir des retombées positives avec l'adoption de normes plus avancées au niveau européen. Les initiatives françaises ont même pu être saluées, par les associations européennes de défense du consommateur, mais aussi par certains fonctionnaires de la Commission européenne, comme des aiguillons qui incitent à compléter le dispositif réglementaire de l'Union européenne.

Le plan d'actions proposé par la mission présente un risque économique maîtrisé. Les propositions ont été choisies pour éviter un impact significatif sur les acteurs économiques, en particulier s'agissant des médias traditionnels. Les mesures présentées, quand elles ont un impact économique, sont modulées en fonction des enjeux et graduées dans le temps pour permettre l'adaptation des acteurs.

⁹⁵ Par exemple sur la base du site <https://www.publicite-responsable.ecologie.gouv.fr/> étendu significativement au-delà des seuls contrats climat.

2.2. Axe 1 – L’encadrement des communications commerciales nécessite d’assurer l’équité entre les plateformes numériques et les autres acteurs

Les annonceurs peuvent aujourd’hui diffuser des messages en ligne qui sont à la fois moins régulés et moins contrôlés. Or, la régulation des communications commerciales ne peut être équitable que si elle s’applique de façon homogène à l’ensemble de celles-ci. L’impossibilité actuelle d’imposer et d’appliquer des règles similaires aux médias traditionnels et aux plateformes ainsi qu’entre les annonceurs nationaux et les annonceurs d’autres États membres en ligne doit être dépassée. La mission formule des propositions visant à permettre à moyen terme un même niveau de régulation sur l’ensemble de ces médias et à renforcer à court terme les contrôles et la fiscalité applicables aux plateformes tant que celles-ci ne feront pas l’objet d’un encadrement similaire aux autres médias.

2.2.1. La révision de la directive *e-commerce* doit être initiée afin de réguler au niveau national les contenus présents sur les plateformes

Dans le cadre du droit communautaire actuel, il est impossible de faire appliquer une norme nationale générale à des acteurs agissant sur les espaces numériques depuis un autre État-membre de l’UE. C’est en effet le principe du pays d’origine (PPO) qui prévaut. Les exceptions sont complexes à mettre en œuvre et limitées à des sujets restreints, ne comprenant pas la protection de l’environnement (*cf. supra*). **Cette situation n’est pas satisfaisante et nécessite selon la mission une position de principe visant à faire évoluer la directive *e-commerce*** (*cf.* proposition détaillée n° 2), position partagée par de nombreuses administrations, en particulier depuis l’interprétation restrictive de la directive *e-commerce* par la CJUE fin 2023⁹⁶.

Cette proposition s’inscrit à moyen terme, et sa défense contribuerait à la cohérence des positions françaises et à leur ambition sur l’exigence de règles équitables en ligne pour l’environnement et pour la protection des consommateurs.

Proposition n° 2 : [Premier ministre/DGMIC, DGCCRF, DGE] Proposer la révision de la directive *e-commerce* afin de simplifier le recours aux exceptions au principe du pays d’origine par les États membres et d’inclure dans celles-ci la protection de l’environnement.

2.2.2. La revue périodique du DSA sera l’occasion de limiter la quantité de communications commerciales en ligne, comme elle l’est sur les médias traditionnels

À la date de la mission, le *Digital Services Act* (DSA) demeure un texte récent dont les modalités d’application sont en cours de définition. Une consultation des États membres par la Commission européenne a été lancée pour préparer une adaptation de la réglementation européenne applicable en matière de protection des consommateurs, notamment dans l’objectif d’asseoir une « *équité numérique* »⁹⁷. L’évaluation du DSA en 2025 devrait permettre la préparation d’une révision permettant d’y inclure des dispositions supplémentaires relatives à la publicité en ligne.

⁹⁶ Par un arrêt du 9 novembre 2023 dans l’affaire C-376/22, la Cour de justice de l’Union européenne a donné raison à *Google*, *Meta* et *TikTok* qui contestaient une loi autrichienne les obligeant à mettre en place des mécanismes de signalement et de vérification de contenus illicites.

⁹⁷ SGAE.

Dans ce contexte, la mission formule plusieurs préconisations d'évolution souhaitables du DSA et des textes connexes (cf. proposition détaillée n° 3). Du point de vue des communications commerciales, la mission recommande en particulier **de travailler aux risques systémiques** qu'elles sont susceptibles d'induire pour les consommateurs et pour l'environnement par leurs quantités et leurs contenus, dont le concept est prévu dans la directive. Cela pourrait justifier un plafonnement de la quantité de communications commerciales sur ces plateformes.

À défaut, et par cohérence avec les autres médias, la mission recommande d'introduire dans le DSA, par sa révision, un plafonnement de la quantité de communications commerciales sur les grandes plateformes, par exemple *via* des métriques adaptées (durée des contenus vidéos, quantité et taille de l'affichage, récurrence et nombre de messages, etc.). Cela permettrait, le cas échéant, de réguler la quantité globale de communications commerciales et de limiter la pression publicitaire sur les consommateurs, des leviers existant déjà sur les autres médias.

Proposition n° 3 : [Premier ministre/DGMIC, DGE] Plafonner la quantité de communications commerciales sur les grandes plateformes par l'intermédiaire d'une évolution du règlement européen sur les services numériques (DSA) ou dans le cadre de sa mise en œuvre. Faire évoluer le règlement pour mieux tenir compte de certains risques liés aux communications commerciales.

2.2.3. La révision de la directive SMA est une opportunité de renforcer la prise en compte de l'environnement dans les vidéos publicitaires y compris en ligne

Au plan européen, les exigences environnementales dans les communications commerciales peuvent être plus directement rehaussées et permettre aux États membres de prendre des mesures subsidiaires renforcées par une évolution de la directive sur les services de médias audiovisuels (dite SMA, cf. proposition détaillée n° 4)⁹⁸.

La révision pourrait consister à inclure la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique dans la compétence dévolue aux États membres (article 4), à faire évoluer le « iv) » de l'article 9, qui prévoit que « *les États membres veillent à ce que les communications commerciales audiovisuelles [...] n'encouragent pas des comportements gravement préjudiciables à la protection de l'environnement* » en supprimant ou en atténuant le terme gravement, et en incluant un article sur des représentations interdites en matière environnementale à la suite des dispositions sur l'alcool et le tabac⁹⁹.

Si la directive SMA était révisée, il conviendrait d'y prévoir une dérogation au principe du pays d'origine pour cette disposition, afin qu'elle s'applique indépendamment du lieu d'établissement et donc soit pleinement effective.

La directive ne couvre pas, entre autres, les places de marché telles qu'*Amazon* ou les outils de recherche comme *Google*, mais depuis sa révision en 2018, elle concerne les plateformes de partage de vidéos comme *TikTok*, *Twitch* ou *YouTube*.

La directive fait enfin référence à l'autorégulation et à la « co-régulation » en général, et en particulier en matière de santé et d'alimentation, mais pas d'environnement.

⁹⁸ Directive 2010/13/UE du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels »).

⁹⁹ Par exemple par des références au gaspillage, ou à l'encouragement au renouvellement de produits qui fonctionnent encore.

Proposition n° 4 : [DGMIC] Revoir la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA) pour limiter la publicité présentant des comportements dommageables à l'environnement sur l'ensemble des services de vidéos. Étendre le champ prévu dans la directive pour l'autorégulation à la protection de l'environnement.

2.2.4. À court terme, des contrôles renforcés des plateformes par la DGCCRF et un renforcement de la taxe sur les services numériques constitueraient une première étape vers l'objectif d'équité entre les acteurs

Les évolutions proposées du droit de l'Union européenne ne peuvent être espérées qu'à moyen-long terme. Afin d'assurer à court terme une meilleure équité sur les espaces numériques, **la mission propose de développer le contrôle des communications commerciales sur les plateformes et d'en augmenter la fiscalité.**

En raison de leur nouveauté et de leur fonctionnement encore relativement opaque, ni les autorités publiques (Arcom, DGE, DGCCRF) ni l'ARPP n'exploitent aujourd'hui les registres publicitaires mis à disposition par les plateformes en ligne (cf. partie 1.2.3).

Dans un premier temps, cet outil nouveau pourrait être utilisé en accompagnement des efforts importants déjà déployés par la DGCCRF pour effectuer un contrôle humain des contenus en ligne les plus vus, par exemple ceux des influenceurs¹⁰⁰, notamment afin d'y contrôler les allégations environnementales (cf. proposition détaillée n° 5). Une telle proposition constitue une **évolution méthodologique du mode d'enquête de la DGCCRF et demande une organisation et des moyens adaptés : les enquêtes approfondies sur des opérateurs particuliers (annonceurs ou plateformes) seraient complétées par une veille des contenus les plus vus sur les plateformes**. Ces contenus ne seraient appréhendés que sous l'angle des pratiques commerciales trompeuses, et les annonceurs comme les plateformes feraient l'objet d'une notification rapide en cas de manquements, le cas échéant préalable à une procédure.

À moyen terme, la construction d'outil(s) d'intelligence artificielle entraîné(s) à repérer des irrégularités par rapport à la réglementation ou de représentations contraires à la déontologie (comme une allégation environnementale trompeuse, l'absence d'une information obligatoire, la présence d'alcool en situation festive, etc.) pourrait permettre de repérer rapidement les pratiques trompeuses ou déloyales ainsi que les manquements aux règles déontologiques de l'autorégulation¹⁰¹. Ces outils de traitement doivent être développés de façon coordonnée entre la DGCCRF, l'Arcom, le Peren et la Commission européenne, afin de mutualiser ce qui peut l'être. Idéalement, cet outil doit permettre d'exploiter les registres publicitaires des plateformes à la fois pour y déceler des pratiques trompeuses ou déloyales et, le cas échéant, par l'autorégulation (et l'Arcom dans son rôle de supervision proposé par la mission) afin de suivre le marché, d'y vérifier le respect des règles déontologiques, et les évolutions recherchées des représentations et des imaginaires au sein des communications commerciales.

Proposition n° 5 : [DGCCRF en lien avec l'Arcom] Exploiter les registres publicitaires des plateformes par une veille systématique des communications commerciales les plus diffusées et une automatisation du rappel des règles, préalables à d'éventuelles enquêtes ou sanctions.

¹⁰⁰ Voir par exemple les bilans [des enquêtes 2022 et 2023](#).

¹⁰¹ Au regard d'une première analyse du pôle Sciences des données de l'IGF sur les registres publicitaires de *Google* et *TikTok* (joint à l'annexe V), il semble possible dès à présent d'organiser une veille des communications commerciales les plus vues, à condition que les données présentes dans les registres soient fiables et complètes. De manière plus approfondie à moyen terme, et moyennant un investissement significatif de plusieurs ETP spécialisés pour sa construction, et d'une infrastructure informatique dédiée, un traitement par l'IA des contenus des registres est envisageable.

À défaut d'établir rapidement l'équité des règles applicables aux médias et aux plateformes, la mission propose d'envisager l'envoi d'un signal prix défavorable aux communications commerciales sur celles-ci, par une hausse de leur fiscalité (cf. proposition détaillée n° 6). Au regard de leur capacité à échapper à la fiscalité nationale sur les bénéfices, les multinationales numériques font l'objet en France d'une taxation spécifique sur les services numériques (TSN), dite taxe Gafam¹⁰². Dans le contexte d'absence d'équité avec les médias traditionnels, les États généraux de l'information ont ainsi proposé, une fois la taxe Gafam éteinte, de taxer spécifiquement la publicité sur les plateformes, dont le chiffre d'affaires est majoritairement lié à la publicité. La mission propose pour sa part d'envisager l'augmentation de la TSN, afin d'envoyer un signal-prix aux acteurs¹⁰³ et de manifester l'ambition de corriger l'iniquité actuelle entre acteurs à court terme.

Cette hausse de la fiscalité devrait être relativement limitée (par exemple, en la passant à 5 %) car, en l'état actuel des négociations, (1) l'écart entre les recettes réalisées de TSN et les recettes qui auraient été réalisées dans le cadre d'une règle de fiscalité internationale commune des multinationales (dite « pilier I ») devra être remboursé à l'adoption de cette règle et (2) les États-Unis sont susceptibles de répliquer par des sanctions commerciales à l'adoption de telles mesures fiscales.

Proposition n° 6 : [DGMIC, DLF] Considérer une augmentation de la fiscalité applicable aux plateformes via le relèvement de la taxe sur les services numériques.

2.3. Axe 2 – Refonder les outils existants est nécessaire afin d'assurer une évolution des communications commerciales vers des contenus compatibles avec une consommation durable

Afin d'assurer que les outils existants produisent des effets sur les contenus des communications commerciales, la mission considère nécessaire de refonder une partie des outils actuels, qui ne permettent pas d'obtenir des résultats mesurables et tangibles en matière d'évolution des communications. La mission recommande en particulier :

- ♦ de faire évoluer l'autorégulation, en prévoyant son fonctionnement par la loi et en assurant sa supervision par une autorité publique ;
- ♦ de produire une amélioration effective de l'information des consommateurs en portant une ambition élevée sur la directive *Green Claims* (ou allégations environnementales), par la généralisation du Nutri-Score, ainsi que l'expérimentation et l'évaluation à grande échelle de l'affichage environnemental ;
- ♦ de transformer le dispositif de mise en œuvre des contrats climat pour engager les plus gros annonceurs et les associer avec des indicateurs d'évaluation.

2.3.1. Définir par la loi le rôle de l'autorégulation et prévoir sa supervision par l'Arcom permettraient d'en préserver les avantages, tout en assurant sa crédibilité et l'adéquation de son action avec les objectifs de politique publique

Aucun levier n'assure aujourd'hui l'adéquation de l'autorégulation avec les objectifs d'intérêt général que l'ARPP porte (assurer une publicité « saine, loyale et véridique ») **et sa complémentarité avec la régulation, au-delà de ses avantages pour les acteurs du secteur.** Aucune autorité publique n'est responsable d'en assurer le suivi.

¹⁰² Cette taxe intitulée « taxe sur les services numériques » est prévue à l'article 299 du code général des impôts.

¹⁰³ Cette hausse se traduisant vraisemblablement par une hausse du prix facturé aux annonceurs comme cela fut le cas sur d'autres outils fiscaux.

Afin de corriger les limites présentées dans la partie 1.2.2, **la mission propose de doter l'autorégulation d'un cadre législatif, l'Arcom étant chargée d'assurer la conformité de l'autorégulation à ce cadre (cf. proposition détaillée n° 7)**. La mission propose en premier lieu d'ancrer les principes de l'autorégulation dans la loi, afin de consacrer son double rôle d'organisation de la déontologie dans la profession et de poursuite d'objectifs d'intérêt général. Cela permettrait également de sécuriser une gouvernance étendue à l'ensemble des professionnels concernés (obligation d'adhésion et principes généraux de financement), et véritablement ouverte à des parties prenantes extérieures (équilibre des différents conseils et comités, règles de désignation des membres avec renouvellements réguliers, etc.). La loi définirait le cadre global d'une structure privée exerçant ce rôle et, une fois les modifications statutaires opérées, l'ARPP serait agréée comme étant la structure privée ainsi décrite.

L'Arcom viendrait compléter le dispositif : elle assurerait les fonctions d'une régulation (homologation des recommandations d'intérêt général, résolution des différends, application de sanctions) et superviserait le fonctionnement de l'ARPP sur son champ d'intérêt général.

Le principe d'ouverture de l'ARPP et de suivi plus étroit par les pouvoirs publics était déjà porté lors du Grenelle de l'environnement en 2008, et la supervision d'organes privés par des autorités publiques existe pour d'autres secteurs économiques comme la distribution de la presse. L'autorégulation de la publicité est en outre déjà présente dans la loi : l'article 14 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication rend par exemple obligatoire la production d'un rapport au Parlement par l'autorégulation¹⁰⁴. Dans l'attente du processus législatif, la mission a identifié des préconisations à adresser à l'ARPP et dont la mise en œuvre immédiate devrait être suivie par les pouvoirs publics (en matière de gouvernance, de cadre de contrôle de visibilité et d'exigences environnementales).

Proposition n° 7 : [Premier ministre/DGMIC en lien avec l'Arcom] Prévoir le fonctionnement de l'autorégulation dans la loi et confier la supervision de l'ARPP à l'Arcom.

2.3.2. L'information du consommateur doit être simplifiée par une certification exigeante des labels, la généralisation des affichages nutritionnels et environnementaux et l'abandon de mentions obligatoires inefficaces

Les outils d'information et de sensibilisation des consommateurs ne sont efficaces qu'à la condition d'être clairs, simples, visuels et inscrits dans une politique globale d'évolution de la consommation (cf. Annexe VI). Dans ce contexte, plusieurs outils permettraient de rendre plus efficaces l'information des consommateurs et sont susceptibles de favoriser des modes de consommation plus durables.

En matière d'allégations environnementales, la directive « Green Claims » porte l'ambition d'une réduction du nombre de labels et le renforcement de leur qualité, grâce à la mise en œuvre d'un dispositif de certification (cf. proposition détaillée n° 8). L'efficacité de la directive est cependant conditionnée à une harmonisation suffisante des règles et sanctions entre les États-membres, afin notamment de permettre un contrôle des annonceurs d'autres États membres par les autorités nationales. Cela passe notamment par le maintien de l'existence de contrôles *a priori*, par un haut niveau d'exigence harmonisé sur le contenu et la procédure de certification des labels, ainsi qu'en matière de sanctions des contrevenants, éléments qui risquent d'être remis en cause dans le trilogue.

¹⁰⁴ « Les autorités d'autorégulation mises en place dans le secteur de la publicité adressent chaque année au Parlement un rapport faisant état des dispositifs d'autorégulation existants et présentant le bilan de leur action ».

Proposition n° 8 : [DGCCRF, SGAE, RPUE] Porter un haut niveau d'exigences en matière d'harmonisation de la certification des labels et allégations avant leur usage et des sanctions applicables, dans le cadre du trilogue visant à l'adoption de la directive « Green Claims » (allégations environnementales).

En matière alimentaire, et malgré sa contestation par une partie des industriels, le Nutri-Score a fait l'objet de plus d'une centaine d'évaluations scientifiques qui ont attesté de son efficacité. Son mode de communication aux consommateurs correspond aux canons connus de l'efficacité de l'information des consommateurs, et gagnerait par la suite à être étendu aux enjeux environnementaux. Sa généralisation, accompagnée de campagnes pédagogiques vis-à-vis des consommateurs, n'empêcherait ni la publicité pour les produits concernés, ni leur consommation.

En dépit de consensus scientifique¹⁰⁵, la généralisation du Nutri-Score au niveau européen n'est plus portée officiellement par la Commission européenne et fait l'objet d'oppositions fortes d'industriels et d'États membres comme l'Italie. Sept États en ont adopté le fonctionnement volontaire (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Espagne, Luxembourg, Suisse outre la France). Sa généralisation sur les produits au plan national serait cependant contraire au règlement dit « Inco »¹⁰⁶, qui fixe l'intégralité des règles d'affichage sur les produits alimentaires : tout affichage sur ces produits est expressément harmonisé au plan européen et les États membres ne peuvent ni adopter ni conserver des mesures nationales¹⁰⁷.

Malgré ce contexte, la mission propose de prendre les mesures permettant la plus large diffusion du Nutri-Score (cf. proposition détaillée n° 9).

L'obligation d'affichage du Nutri-Score pourrait être rendue obligatoire sur l'ensemble des communications commerciales en France dans les limites du principe du pays d'origine. Le cas particulier des radios devrait faire l'objet d'un traitement distinct.

En outre, tant que l'affichage du Nutri-Score sur les produits n'est pas rendu obligatoire au niveau européen, cette obligation pourrait être portée symboliquement dans la loi française et celles de l'ensemble des pays qui en ont adopté la démarche volontaire, marquant l'importance des objectifs de santé publique. Enfin, il paraît nécessaire de poursuivre les travaux visant son extension aux produits en vrac ainsi qu'à la restauration collective et aux chaînes de restauration rapide.

Dans le même temps, la mission recommande de soutenir la démarche comprise dans la proposition de charte alimentaire de l'Arcom d'inclure les plateformes numériques dans la démarche et de réduire à moins de 50 % les communications sur les produits aux moins bons scores (D et E) aux heures d'écoute conjointe, afin d'assurer une meilleure protection des plus jeunes. Les mesures retenues au Royaume-Uni¹⁰⁸ en matière promotionnelle (limitation de la présence près des caisses et au bout des allées) des produits les plus gras, salés et sucrés pourraient également être adoptées.

Proposition n° 9 : [DGS, DGMIC, DGAL, Arcom] Rendre obligatoire l'affichage du Nutri-Score sur les communications commerciales, voire sur les produits alimentaires, et réduire le volume de communications commerciales pour les produits D et E, sur les étals et dans les communications commerciales touchant les enfants via la charte alimentaire de l'Arcom.

¹⁰⁵ Voir par exemple la contribution de scientifiques et de professionnels de santé européen en date de 2023 ([lien](#)).

¹⁰⁶ Règlement (UE) n°1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires ([lien](#)).

¹⁰⁷ Voir par exemple la décision du Conseil d'État relative à la suspension de l'interdiction de l'usage des dénominations « steaks, escalopes, jambons « végétaux » » (Juge des référés, n° 492844, 10 avril 2024 ; [lien](#)).

¹⁰⁸ Le Royaume-Uni a en outre annoncé souhaiter interdire toute communication commerciale sur des produits trop gras, trop salés et trop sucrés avant 21H, sur tous les médias, à partir de 2025 ([lien](#)).

Version environnementale du Nutri-Score, l’affichage environnemental présente un niveau de maturité inférieur. Si la loi le rend d’ores et déjà obligatoire, les métriques retenues font l’objet de discussions nourries entre administrations et avec les secteurs. Les mesures relatives à son usage volontaire pour le textile doivent être publiées d’ici la fin de l’année 2024 et pour l’alimentation ultérieurement.

L’obligation d’affichage environnemental prévue par la loi se heurterait aujourd’hui à un défaut d’acceptabilité et des difficultés juridiques dans l’ordre interne, les effets de la mesure sur la consommation n’étant pas démontrés, sa mise en œuvre obligatoire pourrait être considérée comme disproportionnée, **et européen,** le règlement dit « Inco »¹⁰⁶ concernant aussi l’affichage environnemental sur les produits alimentaires.

Dans ce contexte, la mission recommande, à l’instar des premières étapes du Nutri-Score, de faire la preuve de l’efficacité de cet outil à partir d’un déploiement volontaire associé à un dispositif d’évaluation complet, appuyé sur une approche scientifique (cf. proposition détaillée n° 10). Cela nécessite de définir une stratégie et une politique d’évaluation des effets du déploiement de cet affichage volontaire, notamment en y associant les premiers secteurs concernés et de grands distributeurs. Sur le modèle du Nutri-Score, la démonstration d’effets sur l’amélioration de l’offre de produits (évolution des process de production) ainsi que sur les paniers des consommateurs serait en effet susceptible d’en renforcer l’acceptabilité et aiderait à justifier juridiquement dans l’ordre interne la distorsion économique que son caractère obligatoire introduirait.

Dans le même temps, la France doit continuer à déployer les outils de calcul d’impact environnemental suivant le programme prévu (textile, puis alimentaire, avant l’ameublement, l’hôtellerie et les produits électronique) et poursuivre le financement de l’outil de calcul du coût environnemental « Écobalyse » du CGDD, tout en poussant pour l’harmonisation européenne du calcul du coût environnemental.

Proposition n° 10 : [CGDD, Ademe] Prévoir un dispositif d’évaluation scientifique de l’affichage environnemental, sur sa pertinence et sur son efficacité à faire évoluer l’offre (processus de fabrication) et la demande (évolution des paniers) en parallèle de son déploiement volontaire. Associer les producteurs et distributeurs au processus d’évaluation.

Enfin, dans tous les domaines, les mentions obligatoires n’ayant pas fait preuve de leur efficacité devraient être abandonnées (cf. proposition détaillée n° 11). Celles-ci constituent une contrainte significative pour une partie des acteurs économiques et peuvent jouer le rôle de faux-nez de politiques publiques en réalité sans effet avéré sur les comportements de consommation.

Leur abandon doit néanmoins être conditionné au progrès des autres dispositifs de sensibilisation des consommateurs : le retrait de ces mentions doit s’accompagner d’une autre information des consommateurs, plus claire, plus simple, et plus régulière. La mission recommande donc l’abandon des mentions obligatoires une fois les dispositifs d’affichage nutritionnel et environnemental davantage diffusés et, notamment, en obtenant de la part des médias pour lesquels ces mentions constituent une forte contrainte (radio en particulier) des engagements supplémentaires suivis par les pouvoirs publics (par exemple, le service d’information du Gouvernement) de diffusion à des conditions tarifaires et d’exposition favorables des campagnes de sensibilisation publique en matière de santé et d’environnement.

Des discussions avec l’ensemble des acteurs impliqués pourraient permettre de fixer des objectifs à atteindre au-delà desquels la suppression des mentions obligatoires serait actée, et les informations qu’elles comprennent renvoyées par exemple au site internet des entreprises.

Proposition n° 11 : [DGMIC, administrations concernées par les mentions] Une fois l’information du consommateur suffisamment améliorée, supprimer toutes les mentions obligatoires, hors celles prévues par le droit européen.

2.3.3. Pour être efficaces, les contrats climat doivent être transformés

Les contrats climat ne sont pas satisfaisants dans leur fonctionnement actuel (cf. supra) : de fait, ce ne sont pas des contrats en tant que tels, les contreparties à leur publication et la possibilité de les mettre en valeur n'étant pas définies clairement.

La mission propose de faire évoluer le dispositif des contrats climat afin qu'ils deviennent La mission propose de faire évoluer le dispositif des contrats climat afin qu'ils deviennent sources d'engagements concrets et quantifiés, et en conditionnant leur publication à l'engagement à atteindre des objectifs précis, suivis par **des indicateurs limités et obligatoires**.

La proposition détaillée de la mission vise les annonceurs (dont certains secteurs en particulier) ainsi que les médias et plateformes (**proposition détaillée n° 12**). Pour les annonceurs, ces indicateurs communs pourraient être la part de communications commerciales comportant une information environnementale claire et lisible conforme au guide de l'Ademe, les budgets consacrés à des communications à visée environnementale *ad hoc*, et la part des campagnes en valeur soumise au contrôle *a priori* de l'ARPP, chacun étant associé à un objectif à atteindre sur une période donnée. Pour le secteur automobile par exemple, un indicateur spécifique serait de ne publier le contrat que de constructeurs s'engageant à réduire progressivement leurs parts de communications commerciales pour des SUV¹⁰⁹ (dont l'incidence négative est démontrée) de 45 % en moyenne aujourd'hui à 25 %.

Proposition n° 12 : [CGDD, Arcom] Transformer les contrats climat : conditionner leur publication à des engagements des principaux annonceurs sur des trajectoires d'amélioration effective de leurs investissements publicitaires, suivies par des indicateurs communs en nombre limité.

2.4. Axe 3 – Des leviers plus ambitieux visant à la réduction des communications sur les produits les moins durables et à la diminution de la pression publicitaire pourraient compléter le dispositif

Mieux consommer en faisant évoluer les communications commerciales vers la promotion de produits plus durables ou meilleurs pour la santé sera un premier pas utile. Néanmoins cela **ne suffira pas** à atteindre les objectifs fixés pour atteindre la neutralité carbone en 2050 et respecter les limites planétaires¹¹⁰. En effet, ne chercher qu'à faire évoluer ces communications plutôt qu'à les réduire pourrait conduire à dissimuler l'enjeu de surconsommation des ressources sous une apparence plus acceptable, celle d'un « consumérisme vert », consistant par exemple à passer de la voiture à essence à la voiture électrique sans jamais interroger les modalités de déplacement.

Or, fixer aux communications commerciales l'objectif de contribuer en elles-mêmes à l'objectif de sobriété est contradictoire avec leur raison d'être. Passer d'un mieux consommer à un moins consommer les biens « dont la production ou l'usage induisent une empreinte trop forte sur les ressources » nécessiterait de ne pas en rester à mieux informer les consommateurs et leur renvoyer des imaginaires désirables compatibles avec la transition écologique, mais aussi **de mettre un terme à certaines communications, voire que la pression publicitaire globale, tous médias confondus, soit limitée.**

¹⁰⁹ Tel qu'ils sont définis par l'Arcom dans son évaluation des contrats climat.

¹¹⁰ Seuils à l'échelle mondiale que l'humanité ne devrait pas dépasser, afin de préserver la stabilité des écosystèmes et maintenir des conditions favorables à la vie sur Terre.

2.4.1. À court terme, il pourrait être envisagé de limiter les communications commerciales pour des produits les plus dommageables à l'environnement

Alors que les dernières évolutions significatives et porteuses d'effets sur les communications commerciales remontent à la loi Évin, la mission recommande d'en répliquer le principe pour l'environnement (cf. proposition détaillée n° 13), en débutant par les produits les plus symboliques, porteurs d'impact et dont la consommation sans retenue est l'apanage d'un nombre réduit de consommateurs, que sont l'aviation et les véhicules particuliers les plus lourds. À l'image de l'interdiction de communications sur le tabac, la limitation progressive voire l'interdiction des communications commerciales sur les produits dont la consommation retarde la transition écologique constitue un vecteur efficace, et préféré¹¹¹ des consommateurs, car il ne remet pas en cause la liberté de consommer.

Proposition n° 13 : [DGEC, CGDD] Prendre des mesures nationales d'interdiction de communications commerciales (y compris celles des influenceurs) appliquées à certains secteurs.

Ces mesures pourraient dans un premier temps consister à :

- ♦ **interdire les communications commerciales pour des trajets en transport aérien.** Pour des raisons juridiques, l'interdiction devrait être ciblée sur les cas d'existence d'une alternative en train, sur des séjours de courte durée et sur les communications de tourisme ou de voyages impliquant de fortes émissions ;
- ♦ **tenir compte du cycle de vie des automobiles au-delà de leurs émissions de CO₂ :** revoir l'étiquette carbone associée sans attendre les évolutions communautaires, comme c'est le cas en Allemagne où l'étiquette a évolué sans attendre le cadre européen, et ne valider les contrats climat du secteur automobile que s'ils prévoient la réduction des communications pour les SUV (par exemple de 45 % aujourd'hui à 25 % en 2028¹¹²).

Le vote de nouvelles interdictions devrait être l'occasion de résoudre la difficulté d'application de l'interdiction, déjà votée, des publicités portant sur les énergies fossiles, en précisant leur définition dans la loi. Enfin, dès lors que l'affichage environnemental sera suffisamment diffusé, il pourra servir à la réduction des communications commerciales sur les produits les moins bien notés, soit par des engagements volontaires dans le cadre des contrats climat, soit par la réglementation en cas d'échec.

¹¹¹ Selon les différentes études du Crédoc ou de l'Ademe, touchant aux communications commerciales en France ou par le Nuffield Council of bioethics au Royaume-Uni, cf. *Annexe VI*.

¹¹² Tel que mesuré par l'Arcom dans le cadre de l'évaluation des contrats climat et tirée de l'Ademe.

2.4.2. À moyen terme, dans une optique de sobriété, il pourrait être nécessaire d'encadrer la pression publicitaire globale sur les consommateurs

La réglementation des contenus dans les communications commerciales présente des angles morts difficiles à combler. Les contenus de marque (parrainage, influence, publicités pour une marque) ne comportant pas de produits peuvent conduire à une hausse de la consommation des produits de la marque, contournant les règles en place sur les produits. La jurisprudence à venir sur le cas de *TotalEnergies* montrera si la communication globale d'une marque peut être considérée comme une pratique commerciale trompeuse. En outre, les entreprises internationales sont difficiles à atteindre par des outils contraignants, ce qui conduit la régulation des contenus à se limiter généralement aux acteurs nationaux. Enfin, le renouvellement constant de l'offre et l'incitation constante à la consommation de produits, même durables, maintiendraient des comportements de consommation incompatibles avec la transition écologique. Les communications commerciales véhiculent, au-delà des produits, des usages et des pratiques de consommation dont il pourrait être nécessaire de limiter le volume global.

Dans un contexte où la consommation n'évoluerait pas suffisamment vers davantage de sobriété, la réduction de la pression publicitaire globale pourrait contribuer à prévenir une surconsommation des ressources. Sur les médias traditionnels, les leviers de limitation des quantités existent et pourraient être resserrés, dès lors qu'un principe d'équité sera défini avec les plateformes, en réduisant la part de publicité autorisée sur tous les médias. Pour les plateformes en ligne et sur les sites les plus consultés, les quantités de communications commerciales pourraient être limitées par le droit de l'Union européenne (cf. proposition détaillée n° 3).

La taxation de l'ensemble des communications commerciales pourrait être envisagée à moyen terme, si la croissance de leurs volumes atteint des niveaux jugés incompatibles avec l'objectif de sobriété. Le principe d'une telle taxation serait cohérent tant au plan micro-économique, car les communications commerciales seraient un moyen de conserver un pouvoir, voire une rente de marché qui pèse sur les prix et la concurrence, ainsi qu'au plan macro-économique, car elles constitueraient un mécanisme persuasif d'augmentation de la préférence pour la consommation sans lien avec le bien-être (cf. Annexe VI). Le risque principal étant d'évincer les plus petits annonceurs, le mode de calcul d'une telle taxe devrait cibler les annonceurs présentant des dépenses significatives. **Une telle taxe n'a pas été expertisée dans le détail par la mission mais, en première analyse,** au regard des échanges avec la direction de la législation fiscale (DLF), elle ne paraît pas soulever de difficulté juridique ou technique insurmontable.

CONCLUSION

La mission a souligné que les communications commerciales ont un effet sur les comportements de consommation et contribuent à une utilisation excessive des ressources et à des impacts environnementaux négatifs.

Alors que le consommateur n'a pas d'intérêt personnel direct à agir pour la transition écologique, il est placé face à une injonction contradictoire entre sobriété et incitation à l'achat, compliquant sa capacité à faire des choix éclairés. Il est donc nécessaire de sortir du paradigme de la responsabilisation exclusive du consommateur.

Les recommandations proposées appellent ainsi à une transformation du cadre de régulation, mettant en cohérence la réglementation, l'autorégulation et les initiatives volontaires des acteurs économiques. Les mesures proposées visent un impact concret et évaluable sur les communications commerciales, s'inscrivant dans le fonctionnement de l'économie de marché et évitant de multiplier les réglementations. Ce plan d'actions a été construit pour éviter tout risque économique significatif pour les acteurs nationaux, visant au contraire à limiter la croissance du poids des plateformes par rapport aux médias traditionnels.

Parmi les points demeurant à investir dans le champ de cette nouvelle politique publique, la mission rappelle qu'elle n'a pas analysé l'impact du parrainage et des promotions sur les comportements et sur la consommation. Elle attire également l'attention sur la publicité réalisée par les 150 000 influenceurs en France, dont les messages s'affranchissent parfois des réglementations. Enfin, si la mission juge suffisants les résultats de la recherche pour guider le décideur public, elle invite néanmoins à la poursuite de travaux en sciences de l'économie et du numérique.

Au terme de son travail, la mission tient à souligner qu'une meilleure régulation des communications commerciales est une condition nécessaire mais non suffisante de la transition écologique. La régulation des communications commerciales doit s'inscrire dans une politique de sobriété de l'amont à l'aval, visant l'ensemble des étapes du cycle de vie des produits (production, consommation, usages, fin de vie), telle qu'elle est d'ailleurs prévue dans les orientations gouvernementales.

Enfin, une condition *sine qua non* pour convaincre les citoyens est de promouvoir une vision positive de cette transition. La filière Communication doit continuer à prendre toute sa place dans ce défi : la création culturelle reste un puissant moteur de transformation des imaginaires.

Rapport

À Paris, le 6 décembre 2024

Les membres de la mission,

Pour l'IGF

Gaspard Bianquis,
inspecteur des finances



Cléa Bloch,
inspectrice des finances



Arturo García-González,
inspecteur des finances
adjoint

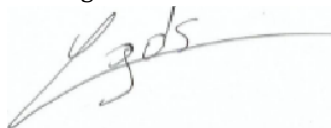


Avec le concours du *data scientist*
du Pôle science des données de l'IGF



Mouad El Issami

Avec la participation de Léandre
Guillot de Suduiraut, inspecteur
stagiaire des finances

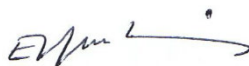


Sous la supervision de
Marie-Christine Lepetit,
inspectrice générale des
finances



Pour l'IGAC

Emmanuel Hamelin,
inspecteur général des
affaires culturelles



Maryline Laplace,
inspectrice générale des
affaires culturelles



Pour l'IGEDD

Bénédicte Guery,
inspectrice de l'environnement
et du développement durable



Clara Herer,
inspectrice de l'environnement
et du développement durable



Benoît Parayre,
inspecteur général de l'environnement
et du développement durable



PLAN D' ACTIONS DÉTAILLÉ

Proposition détaillée n° 1 : [Premier ministre] Définir et piloter une politique publique de régulation des communications commerciales dans le but d'une consommation plus durable.....	1
Proposition détaillée n° 2 : [Premier ministre – DGMIC, DGCCRF, DGE] Proposer la révision de la directive <i>e-commerce</i> afin de simplifier le recours aux exceptions au principe du pays d'origine par les États membres et d'inclure dans celles-ci la protection de l'environnement..	3
Proposition détaillée n° 3 : [Premier ministre/DGMIC, DGE] Plafonner la quantité de communications commerciales sur les grandes plateformes par l'intermédiaire d'une évolution du règlement européen sur les services numériques (DSA) ou dans le cadre de sa mise en œuvre. Faire évoluer le règlement pour mieux tenir compte de certains risques liés aux communications commerciales.....	5
Proposition détaillée n° 4 : [DGMIC] Revoir la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA) pour limiter la publicité présentant des comportements dommageables à l'environnement sur l'ensemble des services de vidéos. Étendre le champ prévu pour l'autorégulation dans la directive à la protection de l'environnement.....	6
Proposition détaillée n° 5 : [DGCCRF, Arcom] Exploiter les registres publicitaires des plateformes par une veille systématique des communications commerciales les plus diffusées et une automatisation du rappel des règles, préalables à d'éventuelles enquêtes ou sanctions.	8
Proposition détaillée n° 6 : [DGMIC, DLF] Considérer une augmentation de la fiscalité applicable aux plateformes <i>via</i> le relèvement de la taxe sur les services numériques.....	10
Proposition détaillée n° 7 : [Premier ministre/DGMIC, Arcom] Prévoir le fonctionnement de l'autorégulation dans la loi et confier la supervision de l'ARPP à l'Arcom.	11
Proposition détaillée n° 8 : [DGCCRF, SGAE, RPUE] Porter un haut niveau d'exigences en matière d'harmonisation de la certification des labels et allégations avant leur usage et des sanctions applicables dans le cadre du trilogue visant à l'adoption de la directive <i>Green Claims</i> (allégations environnementales).	14
Proposition détaillée n° 9 : [DGS, DGMIC, DGAL, Arcom] Rendre obligatoire l'affichage du Nutri-Score sur les communications commerciales, voire sur les produits alimentaires, et réduire le volume de communications commerciales pour les produits D et E, sur les étals et dans les communications commerciales touchant les enfants via la charte alimentaire de l'Arcom.	16
Proposition détaillée n° 10 : [CGDD, Ademe] Prévoir un dispositif d'évaluation scientifique de l'affichage environnemental, sur sa pertinence et sur son efficacité à faire évoluer l'offre (processus de fabrication) et la demande (évolution des paniers) en parallèle de son déploiement volontaire. Associer les producteurs et distributeurs au processus d'évaluation.	19
Proposition détaillée n° 11 : [DGMIC, administrations concernées par les mentions] Une fois l'information du consommateur suffisamment améliorée, supprimer toutes les mentions obligatoires, hors celles prévues par le droit européen.....	21
Proposition détaillée n° 12 : [CGDD, Arcom] Transformer les contrats climat : conditionner leur publication à des engagements des principaux annonceurs sur des trajectoires d'amélioration effective de leurs investissements, suivies par des indicateurs communs en nombre limité.	23
Proposition détaillée n° 13 : [DGEC, CGDD] Prendre des mesures nationales d'interdiction de communications commerciales (y compris celles des influenceurs) appliquées à certains secteurs.	25

Proposition détaillée n° 1 : [Premier ministre] Définir et piloter une politique publique de régulation des communications commerciales dans le but d'une consommation plus durable.

Les communications commerciales ne font pas l'objet d'une politique publique en tant que telle alors qu'elles présentent des enjeux de santé publique, d'incidence sur l'environnement et contribuent à un modèle économique inéquitable pour les médias traditionnels. La mission a démontré que les outils de régulation de ces communications étaient aujourd'hui insuffisamment coordonnés et évalués dans leurs effets sur les consommateurs, et qu'il n'existe pas de pilote, au sein de l'État, ayant une vision d'ensemble de tous les sujets thématiques en lien avec la régulation des communications commerciales. L'action parfois éclatée de l'administration est à mettre en regard d'acteurs économiques de poids et bien organisés, qu'il s'agisse des annonceurs, de la filière Communication ou des plateformes. Créer une politique publique cohérente relative à ces communications est, dans ce contexte, nécessaire et requiert une décision politique, accompagnée d'une mise en œuvre coordonnée.

Sous-recommandation 1 : Définir une politique publique en matière de communications commerciales. La définition de cette politique publique pourrait être mise à l'agenda politique, justifiée par la protection de la santé et de l'environnement et afin de garantir un marché équitable et susceptible d'accompagner l'orientation des consommateurs vers une consommation plus durable. Cette définition nécessite des arbitrages politiques gouvernementaux, en lien avec les parlementaires, et pourra être précisée dans une feuille de route dédiée, dont les propositions de la mission constitueraient une base étayée.

Sous-recommandation 2 : Piloter et suivre l'avancée d'une feuille de route sur la contribution des communications commerciales à une consommation durable.

Compte-tenu de son décret de création indiquant qu'il « coordonne » l'élaboration des stratégies notamment en matière d'économie circulaire, de son implication et de ses efforts de coordination interservices sur ce sujet, la mission considère logique de confier au secrétariat général à la planification écologique (SGPE) les missions de pilotage de cette feuille de route. Ces missions représenteraient près de 0,5 ETP (hors temps consacré par le secrétaire général et les cabinets ministériels) et un investissement annuel estimé par la mission à quelques dizaines de milliers d'euros pour l'acquisition de données. Les missions afférentes se déclinaient comme suit :

- ◆ **coordonner l'élaboration de la feuille de route en matière de communications commerciales**, en lien étroit avec les autres administrations concernées dans les ministères (écologie, culture, économie, santé, agriculture, numérique, etc.) :
 - en préparant et portant auprès du Gouvernement les arbitrages concernant les propositions de la mission, notamment les mesures de droit européen, législatives et réglementaires qui pourraient en découler ;
 - en explicitant le périmètre de cette feuille de route, notamment de sa prise en compte de la publicité en ligne et sur les médias traditionnels d'une part, ainsi que des opérations de parrainage et de promotions d'autre part ;
 - en explicitant la cartographie des acteurs au sein de l'État qui jouent ou ont un rôle à jouer sur ce sujet, et en favorisant le transfert de connaissances entre eux et avec les agences impliquées sur des aspects spécifiques en lien avec les communications commerciales ;
 - en contribuant au partage de positions communes concernant l'évolution des réglementations à venir ;

Plan d'actions détaillé

- en mobilisant les parties prenantes, en complément des travaux et échanges menés par les différents acteurs publics, et en construisant des accords avec des acteurs ou groupes d'acteurs plus larges que les concepteurs de la politique publique, qui pourront soutenir cette stratégie : parlementaires, professionnels engagés (annonceurs, médias, agences), associations (environnementales, sur la santé et de consommateurs), experts et personnes qualifiées (Haut conseil pour le climat, CESE, etc.) ;
- ♦ **veiller à la mise en œuvre de cette feuille de route et à sa déclinaison en plan d'actions** par les ministères concernés :
 - pour le suivi des plateformes (DGMIC, RPUE, DGE), pour le suivi des contenus des communications et le transfert des outils de contrôle de la DGEC vers la DGCCRF (DGCCRF), pour les mesures en matière alimentaire et de santé (DGS, Santé publique France, DGAL, DGCCRF), pour la refondation et l'évaluation des leviers environnementaux (CGDD, DGEC, DGITM, Ademe), et pour l'évolution de l'autorégulation (DGMIC, Arcom, et administrations sectorielles selon les thématiques, en appuyant en tant que de besoin le travail d'accompagnement de l'évolution de l'ARPP et de préparation des dispositions législatives). Le retour d'expérience de l'Autorité nationale des jeux (ANJ) pourra être utile sur la thématique de la publicité en ligne. Un lien avec l'Agence nationale de la recherche (ANR) et le financement public de travaux académiques sur les communications commerciales pourra être pertinent. Enfin, l'association, par le biais de la DGMIC, des ministères chargés de l'éducation et de l'enseignement supérieur pourra être une plus-value pour veiller au bon niveau d'information et d'éducation des jeunes ;
 - sensibiliser les fonctionnaires impliqués au fonctionnement du marché publicitaire ainsi qu'aux rôles et stratégies d'influence des acteurs ;
 - s'assurer que les publics vulnérables à la publicité (enfants et jeunes, en précarité économique, personnes âgées) font l'objet d'actions d'éducation aux médias et à l'information (EMI) et de sensibilisation incluant une alphabétisation publicitaire (ministère chargé de l'éducation nationale, ministères sociaux, etc.).
- ♦ **veiller à l'évaluation des politiques menées au titre de cette feuille de route** en s'attachant à suivre l'évolution du dispositif des contrats climat, de l'ARPP, et des impacts de l'affichage environnemental volontaire en particulier sur l'offre et la demande :
 - veiller à la cohérence des actions de communications publiques de l'État (SIG) avec la feuille de route, et la prise en compte de l'évaluation de ses impacts sur les consommateurs et leur appréhension des enjeux de consommation durable ;
 - suivre les dynamiques du marché grâce à l'acquisition (estimée à quelques dizaines de milliers d'euros par an) et au traitement de données éditées par *France Pub* et *Kantar Média*, afin d'analyser l'évolution des ordres de grandeur et de suivre les marchés, et l'évolution des communications commerciales par rapport aux objectifs de politique publique ;
 - publier une synthèse annuelle de ces informations afin de faire comprendre et de donner du pouvoir d'agir aux consommateurs et à leurs représentants, en utilisant par exemple la plateforme Internet dédiée aux contrats climat (<https://www.publicite-responsable.ecologie.gouv.fr/>), qui pourrait utilement être étendue à l'ensemble d'une politique de communications commerciales plus responsables et rendre plus visible les progrès et manques (objectif de « *name and shame* »).

Proposition détaillée n° 2 : [Premier ministre – DGMIC, DGCCRF, DGE] Proposer la révision de la directive *e-commerce* afin de simplifier le recours aux exceptions au principe du pays d'origine par les États membres et d'inclure dans celles-ci la protection de l'environnement.

La directive *e-commerce* prévoit aujourd'hui l'application du principe du pays d'origine (PPO), qui dispose que les règles nationales applicables aux acteurs du commerce en ligne, y compris les annonceurs ou les plateformes, sont celles de leur État-membre d'origine et non l'ensemble des règles des pays où ils opèrent.

Des mesures dérogatoires au PPO prises par un État-membre sont aujourd'hui possibles en vertu de l'article 3 paragraphe 4 de la directive *e-commerce*¹¹³, sous réserve toutefois de conditions de forme et de fond contraignantes et rappelées tant par la jurisprudence récente¹¹⁴ que par les interlocuteurs de la Commission européenne rencontrés par la mission (DG Just, DG Connect). L'article 3 paragraphe 4 de la directive dispose en effet que « *Les États membres peuvent prendre, à l'égard d'un service des mesures qui dérogent au paragraphe 2 [c'est-à-dire à la libre circulation des services de la société de l'information en provenance d'un autre État-Membre] si les conditions suivantes sont remplies* » :

- ◆ « *les mesures doivent être nécessaires pour : l'ordre public [...], la protection de la santé publique ; la sécurité publique, y compris la protection de la sécurité et de la défense nationales ; la protection des consommateurs, y compris des investisseurs* » ;
- ◆ et « *prises à l'encontre d'un service de la société de services des télécommunications qui porte atteinte aux objectifs visés au point i) ou qui constitue un risque sérieux et grave d'atteinte à ces objectifs* » ;
- ◆ et nécessitent d'avoir « *préalablement et sans préjudice de la procédure judiciaire, y compris la procédure préliminaire et les actes accomplis dans le cadre de l'enquête pénale demandé à l'État-membre visé au paragraphe 1 de prendre des mesures et ce dernier n'en a pas pris ou elles n'ont pas été suffisantes* » et « *notifié à la Commission et à l'État-membre visé au paragraphe 1 son intention de prendre de telles mesures* ».

Il est par exemple impossible aujourd'hui à un État-membre de limiter, pour les annonceurs agissant en ligne depuis un autre État-membre, les communications commerciales relatives aux produits trop gras, trop sucrés ou trop salés, alors même que le Royaume-Uni vient d'en annoncer l'interdiction sur tous les espaces, y compris numériques avant 21 heures¹¹⁵. **Cette limite vaut également en matière pénale**, ce qui a conduit le Conseil d'État à poser des questions préjudicielles à la CJUE en matière de limitation de l'accès aux sites pornographiques pour les mineurs, le Conseil indiquant dans son communiqué de presse soulever « **une question de principe importante sur la possibilité pour la France de faire respecter sa loi pénale par un service numérique établi dans un autre État de l'Union européenne** ».

¹¹³ Directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur.

¹¹⁴ CJUE, 9 novembre 2023, *Google Ireland : « Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Google Ireland Limited, Meta Platforms Ireland Limited et Tik Tok Technology Limited, des sociétés établies en Irlande, à la Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) (autorité autrichienne de régulation en matière de communication) au sujet de décisions de cette dernière déclarant que ces sociétés sont soumises au Bundesgesetz über Maßnahmen zum Schutz der Nutzer auf Kommunikationsplattformen (Kommunikationsplattformen-Gesetz) (loi fédérale portant mesures de protection des utilisateurs de plateformes de communication) ».*

¹¹⁵ Voir par exemple : <https://www.cbnews.fr/cb/image-royaume-uni-restriction-pub-malbouffe-fait-debat-87028>.

Plan d'actions détaillé

Dans ce contexte, **la mission propose de soutenir l'évolution de la directive *e-commerce*** avec les objectifs suivants :

- ♦ inclure « **la protection de l'environnement** » dans les exceptions possibles au principe d'application de la norme du pays d'origine ;
- ♦ permettre aux exceptions concernant des objectifs d'intérêt général suffisants de s'appliquer à « l'ensemble des services de la société de services de télécommunications » en ligne, comprenant un nombre d'utilisateurs suffisants (10 % de la population, par exemple) dans l'État-membre ou aux grandes entreprises de certains secteurs économiques, et sans avoir à démultiplier les mesures individuelles.

Il est improbable de rencontrer à court terme un engagement suffisant au niveau européen pour une telle proposition, selon les différents acteurs interrogés par la mission, en particulier au niveau européen. Son mérite serait néanmoins :

- ♦ de contribuer aux ambitions de régulation des plateformes ;
- ♦ de porter au niveau européen l'opportunité de mieux tenir compte des contenus environnementaux dans l'espace numérique ;
- ♦ de mettre en valeur qu'il n'est pas satisfaisant qu'un État-membre soit retenu de progresser en matière environnementale (ou de protection des mineurs) et ne puisse assurer des règles de concurrence équitable à ses médias.

Proposition détaillée n° 3 : [Premier ministre/DGMIC, DGE] Plafonner la quantité de communications commerciales sur les grandes plateformes par l'intermédiaire d'une évolution du règlement européen sur les services numériques (DSA) ou dans le cadre de sa mise en œuvre. Faire évoluer le règlement pour mieux tenir compte de certains risques liés aux communications commerciales.

La mise en œuvre du règlement européen sur les services numériques (*Digital Services Act*, DSA) doit permettre d'identifier des points d'évolution possibles, soit par la mise en œuvre de lignes directrices par la Commission, soit par l'identification « de risques systémiques » prévus à sa section 5 sur les très grandes plateformes (plus de 45 M d'utilisateurs dans l'UE, soit 10 % de la population de l'UE), soit par une modification de son texte. Ces évolutions seront prévues après des échanges entre la Commission, les coordinateurs nationaux (l'Arcom en France) et les acteurs de la société civile.

Au regard de l'objectif transversal d'une meilleure prise en compte des plateformes par le droit, l'identification des risques systémiques et l'évolution des textes applicables pourraient couvrir les objectifs :

- ◆ d'harmoniser le statut commercial des influenceurs, ce qui peut également être pris en compte dans le cadre de l'évolution proposée de la directive SMA ;
- ◆ de couvrir certains risques spécifiques comme les « *dark patterns* » (ou interfaces truquées) ;
- ◆ d'articuler au mieux les règles européennes de protection des consommateurs et celles applicables en ligne (par exemple, par l'identification de produits sensibles en matière environnementale), le cas échéant en listant le DSA et la directive *e-commerce* parmi les domaines d'application du règlement relatif à la protection des consommateurs¹¹⁶.

Enfin, comme le notent les États généraux de l'information (EGI), « *des mesures assurant une concurrence plus équitable sur le ciblage et l'interopérabilité des plateformes sont nécessaires* ». Le rapport des EGI indique que « *le caractère paramétrable des réseaux sociaux pourrait constituer une mesure de remédiation aux risques systémiques visés par l'article 35 du RSN/DSA* » par une mesure d'application de la Commission ; que « *l'article 6 devrait inclure, notamment, les réseaux sociaux dans la liste des services concernés par l'obligation d'interopérabilité* » par une modification du règlement, en particulier sur le marché publicitaire ; et qu'il est nécessaire « *de modifier les articles 6.5 et 6.7 du texte en y ajoutant les services d'intermédiation publicitaires afin qu'ils soient concernés par l'interdiction d'autopréférence et l'obligation d'interopérabilité* ».

La mission considère que ces discussions sont une opportunité d'échanger au niveau européen sur la possibilité de plafonner la quantité de communications commerciales sur les grandes plateformes à l'image de ce qui existe sur les services vidéo au sein de la directive dite SMA¹¹⁷ (services de médias audiovisuels). Cela renforcerait l'équité des règles de concurrence avec les médias traditionnels, et constituerait une piste pour engager une réduction globale des communications commerciales dans une logique de sobriété.

¹¹⁶ Directive 2011/83 modifiée relative aux droits des consommateurs.

¹¹⁷ [Directive 2010/13/UE sur les services de médias audiovisuels \(directive «Services de médias audiovisuels»\)](#).

Plan d'actions détaillé

Dans la logique actuelle de la directive, la limitation de la quantité de communications commerciales adressées à un utilisateur sur une période de temps donnée (estimée par exemple par un nombre, une durée et/ou une quantité de données occupées par ces contenus), pourrait correspondre à une réponse à un risque systémique « environnemental » ou de « surconsommation ». L'environnement n'est cependant pas pré-identifié par la directive comme l'un des domaines de manifestation des risques systémiques (listés à la section 5 de la directive) et les liens causaux entre la quantité de communications en ligne et ses risques devraient être établis rigoureusement. Par défaut, une limitation des quantités de communications commerciales devrait donc être inscrite dans une révision de la directive.

Proposition détaillée n° 4 : [DGMIC] Revoir la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA) pour limiter la publicité présentant des comportements dommageables à l'environnement sur l'ensemble des services de vidéos. Étendre le champ prévu pour l'autorégulation dans la directive à la protection de l'environnement.

Du point de vue des communications commerciales, la directive prévoit actuellement :

- ◆ des dispositifs liés à la bonne identification des actions de *sponsoring*, parrainages, etc. ;
- ◆ à l'article 7 *bis*, que les États membres peuvent prendre des mesures afin d'assurer une visibilité appropriée des services d'intérêt général (comme certaines campagnes d'information ou de sensibilisation des consommateurs) ;
- ◆ à l'article 9, que les États membres veillent à ce que les communications commerciales soient « *facilement reconnaissables comme telles* », qu'elles « *n'utilisent pas de techniques subliminales* », « *ne portent pas atteinte à la dignité humaine* », « *ne comportent pas de discrimination* », « *n'encouragent pas à des comportements préjudiciables à la santé ou à la sécurité* » et « ***n'encouragent pas à des comportements gravement préjudiciables à la protection de l'environnement*** ». En outre, elle interdit toute publicité pour le tabac, ses dérivés et les cigarettes électroniques, les médicaments sur ordonnance, ainsi que les communications pour les boissons alcoolisées ciblées sur les mineurs, en veillant à que ces dernières n'encouragent pas la consommation immodérée de ces boissons ;
- ◆ à l'article 9, que les États membres encouragent l'utilisation de la co-régulation et la promotion de l'autorégulation publicitaire pour les pratiques liées à l'alcool ou à l'alimentation (produits trop gras, trop sucrés, trop salés) ;
- ◆ à l'article 22, la limitation des contenus publicitaires pour les boissons alcoolisées, en interdisant leur association à la performance physique, à la conduite automobile, à la réussite sociale ou sexuelle, à des propriétés thérapeutiques, stimulantes, sédatives ou anti-confliktuelles, ainsi qu'en interdisant un encouragement à leur consommation immodérée. Ces contenus ne peuvent faire une vertu de la teneur en alcool ;
- ◆ à l'article 23, la limitation de la quantité occupée par la publicité à 20 % du temps sur les tranches de 6 à 18 heures, et de 18 à 24 heures ;
- ◆ les articles 28 et suivants prévoient le régime applicable aux services de médias audiovisuels à la demande (Smad), dont :
 - le principe du pays d'origine, mais avec la possibilité d'appliquer des mesures plus détaillées ou plus strictes aux acteurs établis nationalement ;
 - le respect des règles mentionnées à l'article 9, ainsi que de la mobilisation de la co-régulation et la promotion de l'autorégulation.

Dans le cadre d'une prochaine révision de la directive SMA, susceptible d'intervenir en 2025 ou en 2026, la mission propose d'introduire les éléments suivants pour mieux prendre en compte l'ensemble des comportements préjudiciables à l'environnement dans tous les contenus vidéos, et favoriser les campagnes d'intérêt général :

Plan d'actions détaillé

- ◆ l'évolution de l'article 9 par le retrait ou l'atténuation de l'adverbe « gravement », afin de proscrire l'ensemble des comportements « préjudiciables » à l'environnement ;
- ◆ une dérogation au principe du pays d'origine, permettant d'appliquer l'article 7 *bis* aux services de médias audiovisuels à la demande (Smad) et acteurs numériques afin de rendre les services d'intérêt général plus visibles sur ces plateformes. L'Arcom a noté dans son avis à la Commission de février 2024 la difficulté à passer outre le principe du pays d'origine de la directive *e-commerce*, alors que la plupart des entreprises visées ne sont pas établies en France ;
- ◆ l'introduction d'un article 22 *bis* limitant les contenus possibles en matière environnementale, notamment en proscrivant les représentations de gaspillage, de consommation répétée ou excessive, de renouvellement trop rapide des biens ou d'autres comportements avec un risque d'incidence significatif sur l'environnement ;
- ◆ l'introduction dans l'article 9 d'une référence à la protection de l'environnement comme objectif de la co-régulation et de l'autorégulation, comme elle existe déjà en matière d'alcool et d'alimentation ;
- ◆ l'application aux Smad, dans l'article 28, des mêmes règles de limitation de la quantité de contenus commerciaux pour un utilisateur les utilisant de façon linéaire que celle prévue à l'article 23 pour les acteurs audiovisuels (plafond de 20 % du temps sur certaines tranches, cf. *supra*).

Proposition détaillée n° 5 : [DGCCRF, Arcom] Exploiter les registres publicitaires des plateformes par une veille systématique des communications commerciales les plus diffusées et une automatisation du rappel des règles, préalables à d'éventuelles enquêtes ou sanctions.

À défaut d'établir rapidement l'équité des règles applicables aux médias et aux plateformes, la mission propose d'envisager l'envoi d'un signal prix défavorable aux communications commerciales sur celles-ci, par une hausse de leur fiscalité (cf. proposition détaillée n° 6).

Malgré la difficulté à appréhender les communications commerciales dans l'espace numérique en raison de leur volumétrie et d'une diffusion dans des environnements « logués », de nouvelles obligations de publication de données devraient permettre de renforcer la transparence sur ces communications. En effet, le règlement européen sur les services numériques (RSN ou *Digital Services Act*, DSA) du 19 octobre 2022 impose des obligations de publication de données aux très grandes plateformes numériques, soit celles disposant d'au moins 45 millions d'utilisateurs actifs par mois au sein de l'Union européenne (UE).

Pleinement entré en application le 17 février 2024, le DSA impose la mise à disposition en accès libre et gratuit à des « bibliothèques » des communications commerciales/contenus publicitaires diffusés sur ces grandes plateformes numériques. Ces dernières permettent d'accéder à l'ensemble des publicités et contenus commerciaux diffusés sur la plateforme concernée et jusqu'à un an après la dernière diffusion de ces derniers sur leurs interfaces en ligne, avec des données publiées pour chaque contenu sur la date de publication, le nombre de vues et les critères de ciblage, entre autres.

L'article 39 du règlement européen sur les services numériques (DSA) spécifie que « les fournisseurs de très grandes plateformes en ligne ou de très grands moteurs de recherche en ligne¹¹⁸ présentant de la publicité sur leurs interfaces en ligne tiennent et mettent à la disposition du public, dans une section spécifique de leur interface en ligne, à l'aide d'un outil de recherche fiable permettant d'effectuer des recherches multicritères et par l'intermédiaire d'interfaces de programme d'application (API), un registre [...] pour toute la période pendant laquelle ils présentent une publicité et jusqu'à un an après la dernière présentation de la publicité sur leurs interfaces en ligne. [...] » Ce registre comprend, entre autres, le contenu de la publicité, la personne pour qui elle est présentée, celle qui l'a payée, la période où elle a été présentée, ses modalités de ciblage, le nombre de personnes atteintes, y compris par critère de ciblage le cas échéant.

L'article 40 garantit l'accès aux données du coordinateur pour les services numériques de l'État (l'Arcom pour la France) ou de la Commission, et aux chercheurs agréés par ce coordinateur. La Commission peut, après consultation d'un comité de chercheurs (dispositif prévu par l'article 40 du DSA, qui permet à des chercheurs d'accéder aux données détaillées des plateformes et de les étudier) et du public, formuler des lignes directrices sur la structure, l'organisation et les fonctionnalités des registres de communications commerciales.

Les plateformes doivent en outre mettre en place des fonctions de contrôle de conformité, prévues à l'article 41, et produire des rapports de transparence sur la modération de leurs contenus.

Ce dispositif est en cours de mise en œuvre depuis 2024. La mission a consulté les registres de plusieurs des grandes plateformes (*Amazon, Google, Meta, TikTok*), et conduit une étude plus approfondie du contenu des bases de *Google* et *TikTok* (pièce-jointe de l'annexe V).

¹¹⁸ Disposant d'au moins 45 millions d'utilisateurs actifs par mois au sein de l'Union européenne.

La mission considère que ces registres devraient être exploités pour contrôler la conformité des communications commerciales sur les plateformes, en particulier aux règles de protection des consommateurs. Au regard des outils actuellement à la disposition des administrations, la mission considère que ce contrôle pourrait le plus efficacement être mis en place à la DGCCRF.

Dans un premier temps, ce contrôle pourrait prendre la forme d'une veille des communications commerciales les plus vues sur les différentes plateformes (par exemple celles vues par plus de 5 M d'utilisateurs, ou les cents plus vues chaque semaine) et, le cas échéant, sur des thématiques ciblées (alcool, alimentation, secteurs susceptibles de présenter des allégations trompeuses, avec un focus sur celles environnementales).

Aussi la mission recommande-t-elle que la DGCCRF assure cette veille et y associe un mode de traitement des irrégularités adapté aux volumes et à la vitesse de diffusion des contenus. Par exemple, la direction pourrait envoyer des courriers-types automatisés de rappel de la réglementation en fonction des manquements identifiés, à la fois aux annonceurs et plateformes concernés par les communications irrégulières, et à ses vis-à-vis si l'annonceur provient d'un autre État-membre. En cas d'infractions, en particulier répétées, ou du maintien de contenus non conformes, la transmission aux services d'enquête et des sanctions administratives pourraient être envisagées.

À moyen terme, la construction d'outil(s) d'intelligence artificielle entraîné(s) à repérer des irrégularités par rapport à la réglementation ou de représentations contraires à la déontologie (comme une allégation générale trompeuse, l'absence d'une information obligatoire, la présence d'alcool en situation festive, etc.) pourrait permettre de repérer rapidement les pratiques trompeuses ou déloyales ainsi que les manquements aux règles déontologiques de l'autorégulation¹¹⁹. Ces outils de traitement doivent être développés de façon coordonnée entre la DGCCRF, l'Arcom, le Peren et la Commission européenne, afin de mutualiser ce qui peut l'être. Idéalement, cet outil doit permettre d'exploiter les registres à la fois pour y déceler des pratiques trompeuses ou déloyales et, le cas échéant, par l'autorégulation (et l'Arcom dans son rôle de supervision proposé par la mission) afin de suivre le marché, d'y vérifier le respect des règles déontologiques ainsi que les évolutions recherchées des représentations et des imaginaires au sein des communications commerciales.

¹¹⁹ Au regard d'une première analyse du pôle Sciences des données de l'IGF sur les registres publicitaires de *Google* et *TikTok* (pièce-jointe de l'annexe V), il semble possible dès à présent d'organiser une veille des communications commerciales les plus vues, à condition que les données présentes dans les registres soient fiables et complètes. De manière plus approfondie à moyen terme, et moyennant un investissement de plusieurs ETP spécialisés pour sa construction, et d'une infrastructure informatique dédiée, un traitement par l'IA des contenus des registres est envisageable.

Proposition détaillée n° 6 : [DGMIC, DLF] Considérer une augmentation de la fiscalité applicable aux plateformes *via* le relèvement de la taxe sur les services numériques.

Les plateformes en ligne bénéficient aujourd'hui d'une part significative et croissante des communications commerciales, alors que celles-ci y sont moins régulées. En matière de communications commerciales, les règles applicables en droit aux plateformes sont asymétriques de celles applicables aux médias traditionnels, qui ont notamment une responsabilité renforcée en tant qu'éditeurs des contenus qu'ils présentent, y compris publicitaires. De plus, les plateformes en ligne sont aujourd'hui soumises à une taxation inférieure en moyenne aux autres entreprises, par la localisation de leur valeur ajoutée dans des États présentant un faible niveau de taxation des bénéfices. Alors que l'asymétrie réglementaire et économique entre plateformes et médias traditionnels ne peut être résorbée à court terme, la mission propose d'envisager de taxer davantage les plateformes afin de corriger en partie par le prix les distorsions introduites par la réglementation. Cela contribuerait à l'objectif de préserver les communications sur les médias traditionnels, où elles participent au financement de l'information et de la création, et sont plus susceptibles d'être conformes à la réglementation et de promouvoir des changements d'imaginaires.

La taxe sur les services numériques (article 299 du code général des impôts) prévoit déjà dans ce contexte la taxation de l'ensemble des grandes entreprises fournissant un service numérique à forte valeur ajoutée en France. Elle taxe à un taux de 3 % le chiffre d'affaires imputable aux activités françaises des entreprises (produit « *du pourcentage représentatif de la part rattachée à la France* » des services fournis par le total des sommes encaissées au niveau mondial pour ce service). Ses recettes ont été estimées à 500 M€ en 2021, 600 M€ en 2022 et 800 M€ en 2023. La mission propose d'envisager une hausse de cette taxe, par exemple en augmentant symboliquement son taux de 3 à 5 %. Cette hausse serait probablement répercutée sur le prix des annonces sur ces plateformes ou sur les prix facturés aux consommateurs le cas échéant, et permettrait d'envoyer un signal de recherche d'équité entre les différents acteurs économiques.

Cette mesure présente l'intérêt de manifester l'intention d'un rééquilibrage des incitations économiques pour les annonceurs vers les médias traditionnels, où les communications sont plus régulées, et de motiver un soutien budgétaire net de coût supplémentaire aux médias traditionnels et aux campagnes de communications gouvernementales favorables à des évolutions de la consommation, portées notamment par l'Ademe et Santé publique France.

Cette hausse devrait en tout état de cause être mesurée et envisagée avec prudence, compte tenu des risques de rétorsions commerciales de la part des États-Unis, ou de remboursement, une fois le pilier I de la réforme de la fiscalité internationale adopté.

Proposition détaillée n° 7 : [Premier ministre/DGMIC, en lien avec l'Arcom] Prévoir le fonctionnement de l'autorégulation dans la loi et confier la supervision de l'ARPP à l'Arcom.

La mission propose d'ancrer le principe d'autorégulation des professionnels de la publicité dans la loi afin, (1) d'une part, de consacrer le double rôle d'organisation de la déontologie dans la profession et de poursuite d'objectifs d'intérêt général, et (2) d'autre part, de sécuriser une gouvernance qui soit à la fois étendue à l'ensemble des professionnels concernés (obligation d'adhésion et principes généraux de financement), et effectivement ouverte à des parties prenantes extérieures, dont des experts, associations et acteurs publics (rééquilibrage, renouvellement régulier de la représentation et de la présidence des différents conseils et comités).

La loi définirait le cadre global d'une structure associative exerçant l'autorégulation et, une fois les modifications statutaires opérées, l'ARPP pourrait obtenir l'agrément ou l'accréditation par l'État comme étant la structure en charge des missions décrites. **L'Arcom viendrait compléter le dispositif : elle assurerait les fonctions de supervision des règles édictées par l'ARPP et applicables aux adhérents, et contrôlerait le fonctionnement de l'ARPP sur son champ d'intérêt général.** Pour rappel, la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication prévoit déjà que l'Arcom exerce *« un contrôle, par tous moyens appropriés, sur l'objet, le contenu et les modalités de programmation des émissions publicitaires diffusées par les services de communication audiovisuelle en vertu de la présente loi. [...] Elle peut prendre en compte les recommandations des autorités d'autorégulation mises en place dans le secteur de la publicité. Elle adresse chaque année au Parlement un rapport évaluant les actions menées par les services de communication audiovisuelle en vue du respect par les émissions publicitaires qui accompagnent les programmes destinés à la jeunesse des objectifs de santé publique et de lutte contre les comportements à risque et formulant des recommandations pour améliorer l'autorégulation du secteur de la publicité »*.

Le cadre ainsi défini est proche de la situation britannique et a déjà connu un précédent voisin en droit français, celui de la distribution de la presse. Les rôles combinés de l'ARPP, acteur associatif privé, et de l'Arcom, autorité administrative indépendante qui assurerait une supervision, peuvent se décrire de la manière suivante :

- ◆ **L'ARPP serait conservée, verrait son champ d'action précisé par la loi, et serait soumise à évaluation pour améliorer sa légitimité.** Les acteurs professionnels continueraient à organiser l'autorégulation déontologique du secteur publicitaire, en mettant en œuvre la gouvernance de l'association prévue et en élaborant des règles de déontologie. L'ARPP conserverait son rôle de contrôle avant diffusion, étendu à un plus grand nombre de communications commerciales, notamment en ligne, ainsi que son rôle de définition des « recommandations » (la loi prévoyant une ouverture de ses instances) applicables par les acteurs. Elle poursuivrait son action de mise en réseau des acteurs, de sensibilisation et de formation, de conseil, et d'analyse de l'évolution des contenus des communications commerciales. L'ensemble des avantages du droit souple et du système actuel seraient préservés, de même que l'ARPP elle-même et ses salariés qui contribuent, par leur travail, à la qualité des contenus publicitaires ;
- ◆ **L'Arcom serait désignée comme l'autorité indépendante de « supervision » de l'ARPP**, en pratique chargée d'homologuer les recommandations d'intérêt général de l'ARPP, supervisant leur renouvellement et leur contenu en accord avec les exigences législatives. Elle serait l'instance de dernier recours pour les dysfonctionnements significatifs ou d'appel du jury de déontologie publicitaire (JDP), dotée d'un pouvoir de sanction, et renforcerait le « *name and shame* » par sa mobilisation. L'objectif est que l'Arcom puisse assurer son rôle de supervision en lien avec les administrations et agences compétentes, tout en mobilisant un nombre limité de ressources.

Cette proposition permettrait de préserver les avantages de l'autorégulation tout en assurant une meilleure efficacité de sa capacité à réguler les communications commerciales et leur contenu, et d'assurer l'évolution de l'ARPP à un rythme suffisant pour s'adapter aux usages, notamment numériques, et aux objectifs des politiques publiques, en particulier écologiques. Du fait du rôle dévolu à l'Arcom, l'autorégulation des professionnels serait supervisée et verrait son cadre de droit souple crédibilisé, renforcé, et rendu plus visible.

Dès maintenant, il est nécessaire de demander à l'ARPP de renouveler sa gouvernance et de l'ouvrir à des expertises et à la société civile, dans l'esprit de ce qui avait été décidé lors du Grenelle de l'environnement, de faire évoluer son cadre de contrôle pour mieux intégrer les communications commerciales en ligne, de rendre plus visibles les décisions du JDP, et d'augmenter son niveau d'exigences en matière environnementale.

Sans attendre les évolutions législatives nécessaires et pour les préparer au mieux, la mission préconise de demander à l'ARPP de :

- ◆ **renforcer ses actions et le périmètre des contrôles avant et après diffusion**, notamment en régulant davantage les communications dans l'espace numérique. L'ARPP pourrait par exemple :
 - renforcer et rendre effectif l'engagement n° 3 de son contrat climat visant le renforcement du contrôle avant diffusion des principales campagnes nationales multi-supports comportant une allégation environnementale, voire revenir à l'engagement pris lors de sa création en 2008 :
 - **en incluant un contrôle avant diffusion systématique des grandes campagnes nationales multi-supports** (par exemple, mettre en œuvre un contrôle avant diffusion systématique pour les campagnes publicitaires représentant un investissement significatif (supérieur à 100 k€ par campagne), y compris en ligne) ;
 - en publiant l'indicateur d'impact retenu, à savoir la part de campagnes nationales multi-supports diffusées ayant reçu un avis préalable de l'ARPP ;
 - **réaliser une analyse plus systématique des communications commerciales en ligne**, grâce notamment à son outil d'IA (en s'appuyant sur l'exemple de l'autorité d'autorégulation britannique). Ce contrôle plus exhaustif des communications commerciales en ligne peut également s'appuyer sur les bibliothèques de contenus commerciaux mises à disposition par les grandes plateformes numériques dans le cadre du règlement sur les services numériques (*Digital Services Act*, DSA) ;
 - **communiquer chaque année sur ses résultats**, les évolutions constatées dans l'application de toutes ses recommandations d'intérêt général et ses priorités d'actions-ainsi que sur les manquements repérés et transmis à la DGCCRF et à l'Arcom ;
- ◆ **renouveler et ouvrir sa gouvernance**. L'ARPP pourrait par exemple :
 - limiter les mandats de tous les postes de la gouvernance (CA, CPP, CEP, JDP) à 5 ans renouvelables une fois maximum (sans dérogations possibles), afin d'assurer une diversité de représentations ;
 - faire évoluer le conseil d'administration de l'ARPP pour y inclure davantage de représentants hors de la filière économique de la publicité (administrations publiques¹²⁰, ONG, experts) ;

¹²⁰ Sans droit de vote.

Plan d'actions détaillé

- modifier le règlement interne du CPP pour autoriser les instances à ouvrir un « appel à candidatures » d'associations environnementales et de chercheurs spécialisés dans ce domaine en cas de plus de six mois de vacance des sièges prévus pour ces associations, afin d'assurer un retour « au plus vite » de ces acteurs au sein de cette instance de concertation ;
- ♦ **renforcer ses exigences environnementales :**
 - prévoir une actualisation tous les trois ans de la recommandation « développement durable ». La pièce-jointe de l'annexe II présente un exemple d'évolution possible de cette recommandation, visant à faire la démonstration que celle-ci demeure, en l'état, largement perfectible et en deçà des ambitions environnementales de nombreuses entreprises ;
 - renforcer la durée et le contenu du « certificat de l'influence responsable » ;
 - amplifier l'action engagée auprès des influenceurs dans deux directions : (1) augmenter le nombre d'influenceurs sensibilisés et la durée de la formation des « influenceurs responsables » et (2) élargir cette certification/formation aux actions de parrainage (*sponsoring*), avec les célébrités sponsorisées par les grandes marques (sportifs, acteurs) ;
- ♦ **renforcer la portée et la visibilité de l'action du JDP.** L'ARPP pourrait notamment :
 - améliorer la communication autour de l'action du JDP, pour permettre un plus grand nombre de saisines et une désignation plus directe et plus large par l'ARPP des acteurs sanctionnés par le JDP. Par exemple, accroître la visibilité des avis par le biais d'actions communes avec l'Arcom, le ministère chargé de la transition écologique, ou des associations environnementales, dans le but de relayer ces avis ;
 - accélérer la procédure d'avis du JDP ;
 - maintenir l'anonymat des plaignants ;
 - diffuser des campagnes de communication sur l'ARPP, ses règles et le JDP, afin d'en faire connaître les outils par la société civile ;
- ♦ **inclure dans les rapports au Parlement de l'ARPP, dès l'année 2025, le bilan de la mise en œuvre de ces actions.**

Ces travaux nécessitent pour l'État de désigner une administration responsable de suivre les progrès de l'ARPP : la mission estime que la DGMIC serait l'acteur le plus pertinent, au regard de sa proximité avec l'Arcom, les acteurs publics dans le champ du développement durable lui étant associés, notamment pour la désignation des membres d'associations environnementales (CGDD) ou pour l'expertise sur des enjeux environnementaux (Ademe).

Proposition détaillée n° 8 : [DGCCRF, SGAE, RPUE] Porter un haut niveau d'exigences en matière d'harmonisation de la certification des labels et allégations avant leur usage et des sanctions applicables dans le cadre du trilogue visant à l'adoption de la directive *Green Claims* (allégations environnementales).

En matière d'allégations environnementales, la directive « *Green Claims* » en cours de négociation devrait renforcer davantage l'encadrement des allégations et labels environnementaux. Cette directive cible les allégations explicites (écrites ou orales) et les labels (publics et privés) que les entreprises utilisent volontairement, lorsqu'elles mettent en avant leur caractère écologique, et qui couvrent les incidences environnementales, les aspects environnementaux ou la performance environnementale d'un produit ou d'un professionnel. Elle ne s'appliquerait pas aux allégations et labels environnementaux réglementés par d'autres actes européens¹²¹.

Après l'adoption d'une position en première lecture par le Parlement européen le 12 mars 2024, une orientation générale du Conseil européen a été obtenue lors du Conseil environnement du 17 juin 2024 ; la phase de trilogue devrait débuter fin 2024, et le texte final pourrait être adopté vers la fin du premier semestre 2025.

En vertu de cette directive, toute allégation ou tout label environnemental devrait faire l'objet d'une vérification par des organismes tiers indépendants¹²² (« vérificateurs ») avant d'être diffusée/publiée. Cette vérification se solderait par la délivrance d'un certificat de conformité, qui serait encodé dans le système d'information du marché intérieur (IMI), afin de faciliter l'échange transfrontalier d'informations entre les autorités des États membres et de rendre ces informations accessibles pour le consommateur.

Puisque chaque État-membre sera chargé d'établir des procédures permettant de vérifier la justification et la communication des allégations environnementales et systèmes de labels environnementaux, **l'efficacité de la directive est conditionnée à une harmonisation suffisante des cahiers des charges des tiers vérificateurs et à la qualité de leur contrôle**, afin de s'assurer que l'ensemble des allégations et labels certifiés au sein de l'Union sont soumis aux mêmes niveaux d'exigence lors de leur certification. Ceci est d'autant plus important que l'article 10 prévoit que tout certificat de conformité soit reconnu par l'ensemble des autorités compétentes chargées de l'application et de l'exécution de la directive¹²³.

¹²¹ Tels que le règlement (CE) n° 66/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 établissant le label écologique de l'UE ou le règlement (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, et abrogeant le règlement (CE) n°834/2007 du Conseil.

¹²² Indépendants par rapport au produit portant l'allégation environnementale ou au professionnel associé à celle-ci, ou au propriétaire du système de label environnemental associé au label environnemental.

¹²³ Le certificat de conformité ne préjuge pas de l'évaluation, par les autorités ou juridictions nationales, de l'allégation ou label conformément à la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales.

Par ailleurs, l'article 17 relatif aux sanctions prévoit que les États membres établissent les règles concernant les sanctions applicables en cas de violation de dispositions nationales adoptées en vertu de la directive¹²⁴. Entre autres mesures, les États membres devront prévoir que les sanctions et mesures applicables en cas d'infraction comprennent des amendes qui privent effectivement les responsables des avantages économiques découlant de leurs infractions, et l'augmentation du niveau de ces amendes en cas de récidive. Dans ce cadre, la mission soutient la proposition initiale de la Commission visant à préciser un niveau minimal harmonisé de sanctions afin d'assurer des règles de concurrence équitables entre États membres : par exemple, si des sanctions sont imposées conformément à l'article 21¹²⁵ du règlement (UE) 2017/2394¹²⁶, **en fixant un minimum au montant maximal d'amende fixée dans les États membres à 4 % du chiffre d'affaires annuel du professionnel dans cet État-membre concerné.**

Ainsi, parmi les points pouvant être remis en cause lors du trilogue, la mission soutient l'adoption d'un niveau harmonisé le plus exigeant possible, en matière de contrôles des vérificateurs avant l'emploi des labels et de sanctions des contrevenants.

¹²⁴ Sans préjudice des obligations qui incombent aux États-membres au titre de la directive 2008/99/CE.

¹²⁵ Article relatif aux mesures d'exécution dans le cadre des actions coordonnées.

¹²⁶ Règlement (UE) 2017/2394 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs et abrogeant le règlement (CE) n° 2006/2004.

Proposition détaillée n° 9 : [DGS, DGMIC, DGAL, Arcom] Rendre obligatoire l'affichage du Nutri-Score sur les communications commerciales, voire sur les produits alimentaires, et réduire le volume de communications commerciales pour les produits D et E, sur les étals et dans les communications commerciales touchant les enfants via la charte alimentaire de l'Arcom.

La consommation de produits trop sucrés, trop gras et trop salés est en augmentation, malgré son absence de bénéfices pour la santé. Un Français sur deux est en surpoids et 17 % de la population française est obèse, ce qui suscite des dépenses de près 11 Md€ chaque année en termes de soin et de manque à gagner pour les entreprises en raison des arrêts maladie. Le marketing alimentaire, dominé par la mise en avant de produits trop gras, trop sucrés et trop salés, incite à la consommation de ces produits. Les personnes aux revenus les plus modestes sont plus touchées par l'obésité¹²⁷, et plus vulnérables aux messages publicitaires (cf. Annexe VI). Le *lobbying* alimentaire utilise par ailleurs les mêmes stratégies que celui pour le tabac ou l'alcool, affaiblissant la portée des études scientifiques qui établissent des liens de cause à effets entre alimentation et santé¹²⁸. Ces méthodes sont à l'œuvre pour ralentir l'adoption de stratégies et d'outils efficaces, telles que le Nutri-Score.

La pertinence de l'outil Nutri-Score étant démontrée pour améliorer la qualité nutritionnelle des achats alimentaires, la mission recommande d'élargir son utilisation, dans la continuité des travaux du programme national nutrition santé (PNNS).

Sous-recommandation 1 : Rendre obligatoire l'affichage du Nutri-Score dans les communications commerciales, avec une réflexion à conduire sur le média radio.

57 % des publicités à la télévision aux heures d'écoute conjointe sont consacrées à des produits de Nutri-Score D et E, qu'elles promeuvent en utilisant le thème du plaisir, et ce malgré les méfaits sur la santé de la consommation excessive (au-delà de quantités raisonnables) de ces aliments. À l'inverse, les efforts consentis dans le cadre de la charte alimentaire ont montré qu'il est possible d'augmenter les publicités pour des aliments plus sains.

La mission suggère de rendre obligatoire l'affichage du Nutri-Score sur les publicités sur tous médias, et propose qu'à la radio cette mesure fasse l'objet d'une concertation avec les acteurs.

Cette disposition est :

- ♦ justifiée par le motif d'intérêt général de protéger l'ensemble de la population, mais surtout les personnes aux revenus modestes qui sont davantage vulnérables aux messages des communications commerciales, qui sont touchées en plus grande proportion par l'obésité, et qui ont le plus de mal à constituer des paniers alimentaires sains ;
- ♦ adaptée à cet objectif, en équilibrant le message publicitaire par une information scientifique, lisible, et dont l'efficacité technique et comportementale a été prouvée ;
- ♦ proportionnée à cet objectif, car elle n'interdit pas la vente de ces produits, mais oblige uniquement un affichage sur les publicités.

Cette démarche serait identique en principe à celle posée par la loi « climat et résilience » pour l'affichage environnemental, qui dispose que, dès lors qu'une métrique pertinente existe, elle soit obligatoire dans les communications commerciales. En effet, quand il existe, l'affichage est déjà rendu obligatoire par l'article 7 de la loi « climat et résilience » dans toutes les communications commerciales, bien que non encore déployé.

La DGS pourrait préparer les dispositions juridiques permettant la mise en œuvre de cette recommandation, en lien avec la DGCCRF.

¹²⁷ <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2024-07/DD118EMB.pdf>

¹²⁸ <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289061162>

Sous-recommandation 2 : Prévoir dans la loi l'affichage du Nutri-Score en face avant des emballages produits.

L'affichage du Nutri-Score sur les produits est une disposition volontaire aujourd'hui, dans laquelle plus de 1 100 entreprises se sont engagées pour tout ou partie de leurs produits¹²⁹, et six autres pays ont suivi l'initiative de la France (Allemagne, Belgique, Espagne, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse).

Pour être conforme au droit de l'Union européenne, l'obligation d'affichage sur les produits nécessiterait une révision du règlement dit « Inco » du 25 octobre 2011¹³⁰ qui fixe l'ensemble des règles d'affichage au niveau alimentaire, et est d'application maximale. La stratégie européenne « de la ferme à la table » adoptée le 20 mai 2020¹³¹ comprend une proposition d'étiquetage nutritionnel sur la face avant des emballages obligatoire et harmonisée, cette proposition faisant suite au [rapport](#) de la [Commission européenne](#) sur l'utilisation de l'étiquetage nutritionnel sur la face avant des emballages, découlant du règlement (UE) n° [1169/2011](#). La France pourrait activement poursuivre ses efforts pour l'entrée en vigueur de cette disposition, en utilisant le Nutri-Score. Ce projet de généralisation du Nutri-Score au niveau européen a de fait été porté dans un premier temps par la Commission européenne, mais n'est plus à l'agenda actuel à la connaissance de la mission.

Même si son extension ne serait pas conforme aux règles actuelles du marché intérieur, la mission recommande d'adopter le principe de généralisation dans la loi nationale sur les produits, afin de remettre à l'agenda européen cette mesure et de démontrer une ambition marquée en la matière. De telles dispositions existent déjà dans la loi, notamment sur la partie « affichage environnemental », qui prévoit des mesures similaires en matière alimentaire aux articles 2 et 7 de la loi dite « climat et résilience ».

En revanche, l'obligation d'afficher le Nutri-Score sur les communications commerciales soulève peu de risque juridique en droit interne, son efficacité à faire évoluer les produits et les paniers d'achat étant démontrée.

Sous-recommandation 3 : Élargir l'affichage du Nutri-Score à la restauration hors foyer, aux denrées non pré-emballées dites « en vrac » et aux chaînes de restauration rapide.

Plusieurs appels à projets lancés par la direction générale de la santé (DGS) ont permis à cette dernière de faire un bilan préparatoire à l'élargissement de l'usage volontaire du Nutri-Score aux denrées alimentaires vendues en vrac (produits non pré-emballés (céréales, gâteaux, bonbons, pain, etc.)) et aux services de restauration, éléments prévus dans le cadre de l'action 7 de l'objectif 2 du PNNS 4. Cette évaluation étant maintenant disponible et conclusive¹³², la mission propose sans plus attendre de mettre en place le cadre juridique nécessaire.

Dans un premier temps, l'extension pourrait être portée sur les produits en vrac des plus gros distributeurs, de la restauration collective et des chaînes de restauration rapide. La DGS pourrait préparer les dispositions juridiques permettant la mise en œuvre de cette recommandation.

¹²⁹ <https://www.senat.fr/questions/base/2023/qSEQ230406435.html>

¹³⁰ Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE

¹³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A52020DC0381>

¹³² <https://sante.gouv.fr/prevention-en-sante/preserver-sa-sante/nutrition/nutri-score/etudes-et-rapports-scientifiques/article/etudes-pilotes-sur-la-faisabilite-et-l-efficacite-du-nutri-score-en>

Une fois la démarche transposée, l'affichage du Nutri-Score devrait également être rendu obligatoire dans les communications commerciales relatives au vrac et à la restauration.

La DGS pourrait préparer les dispositions juridiques permettant la mise en œuvre de cette recommandation, en lien avec la DGCCRF.

Sous-recommandation 4 : Inciter à l'engagement volontaire de rendre majoritaire la part (en investissement et en nombre de campagnes) de communications commerciales consacrée à des produits A, B et C.

Afin de poursuivre les efforts mentionnés ci-avant visant à augmenter la part des publicités consacrées aux produits Nutri-Score A, B ou C, la mission propose que la charte alimentaire en cours d'évolution prévoie que plus de 50 % des publicités soient consacrées à des produits de produits Nutri-Score A, B ou C (actuellement à 42 %).

La mission propose de même que cet engagement soit repris par les radios et la presse.

L'Arcom, en tant qu'organisateur de la charte alimentaire, pourrait être le responsable de la mise en œuvre de cette recommandation.

Sous-recommandation 5 : Envisager, sur le modèle britannique, d'interdire la présence de présentoirs de produits de Nutri-Score D et E en caisse, et limiter la longueur des rayons consacrés aux produits D et E.

Au Royaume-Uni, le Gouvernement a fait des mesures relatives aux communications commerciales autour des produits trop gras, trop salés, et trop sucrés, un axe central de la politique de lutte contre l'obésité, en prévoyant des règles précises sur la présentation des produits dans les supermarchés ainsi qu'en annonçant une interdiction des communications commerciales sur ces produits aux heures de grande écoute¹³³.

En France, la loi « Égalim I » a prévu des limitations de promotion pour les denrées alimentaires, sans distinction de leur incidence sur la santé. Afin de mieux protéger les consommateurs, la mission propose d'interdire la présence de présentoirs proposant des produits D et E en caisse afin de rendre le choix « bon pour la santé » plus facile.

La DGS pourrait préparer les dispositions juridiques permettant la mise en œuvre de cette recommandation.

¹³³ *Obesity policy in England*, 20 juin 2023, Parlement britannique.

Proposition détaillée n° 10 : [CGDD, Ademe] Prévoir un dispositif d'évaluation scientifique de l'affichage environnemental, sur sa pertinence et sur son efficacité à faire évoluer l'offre (processus de fabrication) et la demande (évolution des paniers) en parallèle de son déploiement volontaire. Associer les producteurs et distributeurs au processus d'évaluation.

La loi « climat et résilience » de 2021 (article 2) prévoit l'expérimentation d'un affichage environnemental dans les secteurs du textile d'habillement, des produits alimentaires, de l'ameublement, de l'hôtellerie et des produits électroniques. À l'issue des expérimentations (jusqu'au plus tard en 2026) et de l'évaluation de ces dernières, la loi prévoit que cet affichage soit rendu obligatoire prioritairement pour le secteur du textile d'habillement.

Les travaux actuels prévoient l'utilisation d'un score environnemental agrégé en valeur absolue. Les études réalisées concernant le Nutri-Score démontrent néanmoins qu'une signalétique par échelle colorimétrique est plus efficace pour orienter les choix d'achat du consommateur. Le calcul de l'empreinte environnementale d'un produit est réalisé en France par l'outil public « *Ecobalyse* ». Ce dernier prend en compte les dimensions de l'empreinte environnementale (21 facteurs) d'un produit sur l'ensemble de son cycle de vie. Porté par l'Ademe et le CGDD, cet outil en cours de développement utilise des bases de données de l'Ademe et d'acteurs privés et tient également compte de l'usage des produits. Il met désormais en ligne un simulateur gratuit pour le textile et prévu fin 2024 pour l'alimentation, permettant d'afficher ce coût sur les produits et communications commerciales, de manière volontaire.

La démonstration de l'effet de cet affichage sur les comportements de consommation permettrait de démontrer la proportionnalité d'une mesure de généralisation, d'en assurer son caractère scientifiquement vérifié, et donc de renforcer la valeur juridique du dispositif ainsi que son acceptabilité.

La mission établit dans ce contexte des recommandations visant : à tester et évaluer de manière rigoureuse l'efficacité de l'affichage environnemental sur les choix des consommateurs, en particulier les effets sur la qualité des produits vendus (amélioration de l'offre) et sur les types de produits consommés (évolution de la demande), à étendre cet affichage à de nouveaux produits et à pousser l'harmonisation européenne du calcul du coût environnemental.

La mission recommande d'évaluer de manière rigoureuse l'impact du déploiement volontaire de l'affichage environnemental sur les choix de consommation. Cette évaluation portera sur le textile dans un premier temps et sur l'alimentation dans un second temps. Cette évaluation pourra questionner la possibilité de tester *in situ* d'autres modalités d'affichage.

Elle nécessite de mettre en place d'un comité de pilotage de l'évaluation incluant les acteurs économiques et sous l'égide de l'Ademe. Le modèle du Nutri-Score pourra être repris, avec la constitution d'un comité scientifique, nécessitant par exemple des appels à projets pour la réalisation d'études, la durée des projets pouvant atteindre plusieurs années.

Cette évaluation pourrait porter sur les sujets suivants :

- ◆ concernant le textile dans un premier temps, cette évaluation pourrait par exemple mesurer l'efficacité de l'affichage environnemental et des choix de pondération des critères, sur les choix de consommation par des études scientifiques, notamment par les indicateurs de consommation suivants : nombre et pourcentage de produits par secteur sur lesquels le coût environnemental est apposé de manière volontaire, ventes des produits en fonction du niveau de la note d'impact, évolution des notes d'impact des produits ;

Plan d'actions détaillé

- ◆ concernant l'alimentation (dont le test doit être lancé) : expérimenter en conditions réelles d'achat en lien avec de gros annonceurs différents systèmes graphiques possibles d'affichage environnemental (notamment par couleurs comme le Nutri-Score, ou avec plusieurs critères distincts comme le Planet-Score).

La mission recommande de poursuivre le déploiement et le financement de l'outil public de calcul « *Ecobalyse* » et de pousser l'harmonisation européenne du calcul de l'empreinte environnementale.

Dans l'attente, pour l'ameublement, l'hôtellerie et les produits électroniques pour lesquels l'outil « *Ecobalyse* » n'est pas encore opérationnel, l'affichage de l'indice de réparabilité (pour les équipements électriques et électroniques neufs) et de durabilité (remplaçant celui de réparabilité en 2025 pour les téléviseurs et lave-linges) pourrait être rendu obligatoire dans toute communication commerciale, au regard notamment d'une première évaluation de l'indice de réparabilité démontrant son efficacité par la DITP¹³⁴.

¹³⁴Direction interministérielle de la transformation publique, 2023 : « Évaluation d'impact de l'indice de réparabilité » ([lien](#)).

Proposition détaillée n° 11 : [DGMIC, administrations concernées par les mentions] Une fois l'information du consommateur suffisamment améliorée, supprimer toutes les mentions obligatoires, hors celles prévues par le droit européen.

Les mentions obligatoires désignent des éléments sonores ou visuels devant être inclus dans les communications commerciales à des fins d'information ou de sensibilisation du consommateur. Leur nombre s'est accru ces dernières années en raison de leur coût nul pour les finances publiques, et de l'alternative qu'elles présentent vis-à-vis de mesures plus coercitives pour les acteurs du secteur publicitaire.

En l'absence d'une liste officielle comprenant l'ensemble de ces mentions, la mission a identifié 27 « catégories » de mentions obligatoires, la majorité d'entre elles ayant pour objectif d'assurer la protection du consommateur (relatives à l'information obligatoire sur les prix, sur le crédit à la consommation, sur les pratiques commerciales trompeuses par exemple, voir détails en annexe I). Parmi l'ensemble des mentions identifiées, quatre « catégories » de mentions obligatoires poursuivent un but sanitaire, et trois remplissent un objectif de sensibilisation environnementale. Cinq de ces sept « catégories » sanitaires ou environnementales sont d'origine législative et deux sont issues de règlements.

Ces mentions sont diffusées dans l'objectif de sensibiliser les consommateurs. Par exemple, les informations à caractère sanitaire sur la publicité des aliments et boissons visent à sensibiliser aux repères essentiels en matière de nutrition pour contribuer à la lutte contre les pathologies associées à une mauvaise nutrition¹³⁵, celles dans les publicités relatives à l'énergie ou aux véhicules visent à inciter les consommateurs aux économies d'énergie ou à adopter une mobilité active ou partagée.

Toutefois, les mentions, bien que mémorisées par les consommateurs, n'entraînent pas de modification de leurs comportements (cf. Annexe VI). Par exemple, s'agissant des informations à caractère sanitaire sur la publicité des aliments et boissons, des travaux¹³⁶ ont mis en évidence la nécessité de réviser cette mesure, à l'origine désormais d'un phénomène de saturation et de banalisation, d'invisibilité progressive voire de rejet.

Par ailleurs, ces mentions induisent une distorsion de concurrence entre les médias traditionnels et numériques d'une part, et entre la radio et les autres médias traditionnels d'autre part. Parmi les médias traditionnels, la radio subit particulièrement la présence des mentions obligatoires dans les spots publicitaires, leur formulation représentant parfois près de la moitié de la durée des spots¹³⁷, tandis qu'un affichage d'une mention est moins contraignant sur des supports visuels, qui peuvent faire apparaître la mention sans avoir à réserver une image dédiée uniquement cette dernière. Les mentions obligatoires induisent donc une distorsion significative pour les radios par rapport aux autres médias traditionnels. Elles conduisent mécaniquement à une perte économique plus grande pour ce média en diminuant la taille de l'espace utile à l'annonceur. Les publicités numériques ne sont pas soumises aux mêmes obligations que les publicités sur les médias traditionnels, notamment en termes de mentions, qui ne sont pas opposables à tous les annonceurs sur les plateformes.

¹³⁵ Direction générale de la santé (DGS) et direction générale de l'alimentation (DGAL), « Note relative à l'information à caractère sanitaire devant accompagner les messages publicitaires ou promotionnels en faveur de certains aliments et boissons » ([lien](#)).

¹³⁶ Études qualitatives menées par Santé publique France lors de la refonte des recommandations nutritionnelles, ainsi que l'expertise collective de l'Inserm (*Agir sur les comportements nutritionnels : Réglementation, marketing et influence des communications de santé*, 2017).

¹³⁷ Selon des exemples communiqués par le SIRTl et le Bureau de la radio.

Pour ces raisons, la mission préconise, à condition d'avancées jugées suffisantes sur l'information des consommateurs, de supprimer toutes les mentions légales, hors celles obligatoires du fait du droit européen. Parmi les conditions qui pourraient être jugées comme suffisantes, la mission identifie :

- ◆ la généralisation des outils d'information plus efficaces que les mentions obligatoires, tels que le Nutri-Score, l'affichage environnemental et les indices de réparabilité et durabilité ;
- ◆ l'engagement des acteurs, notamment des médias, au travers des dispositifs publics volontaires en matière de santé (charte alimentaire) et environnementale (contrats climat), à une information efficace et mesurable pour les consommateurs, autrement que par les mentions ;
- ◆ l'engagement ferme, mesurable et continu des radios et autres médias à diffuser encore davantage, et à des tarifs avantageux, de communications d'information ou de sensibilisation des consommateurs, publiques ou identifiées d'intérêt général.

Proposition détaillée n° 12: [CGDD, Arcom] Transformer les contrats climat : conditionner leur publication à des engagements des principaux annonceurs sur des trajectoires d'amélioration effective de leurs investissements, suivies par des indicateurs communs en nombre limité.

La mission partage l'analyse du CGDD et de l'Arcom du manque d'efficacité du dispositif des contrats climat tel que prévu actuellement par la loi, en critiquant par ailleurs la priorité donnée à l'obligation de déclaration, seul élément du dispositif source de sanction administrative, plutôt qu'à la qualité des contrats climat publiés.

La mission propose de faire évoluer le dispositif des contrats climat par voie réglementaire afin (1) d'une part, qu'ils deviennent source d'engagements concrets et quantifiés, en conditionnant la publication des contrats à l'engagement à atteindre des objectifs précis, et (2) d'autre part, que leur évaluation par l'administration (le CGDD en premier niveau, et le SGPE en second niveau) devienne possible et efficace. En pratique, le contrôle de la déclaration pourrait être limité aux gros annonceurs, c'est-à-dire à ceux dont les dépenses de communications commerciales sont supérieures à 1 M€.

Sous-recommandation 1 : Rendre au niveau réglementaire chaque contrat climat utile à la mise en place d'une consommation plus durable :

- ◆ **pour l'ensemble des annonceurs**, rendre obligatoires les engagements, indicateurs et objectifs suivants pour que le contrat climat soit publié :
 - axe 1 (type de produits et services promus dans les communications commerciales) :
 - montant et part (en budget et en nombre) de communications commerciales intégrant une information environnementale claire et lisible respectant le guide technique de l'Ademe¹³⁸, par rapport au montant et nombre totaux de communications commerciales touchant à l'environnement, par exemple avec un objectif fixé à 100 % au bout de trois ans ;
 - montant et part (en budget) de communications commerciales consacrées à des campagnes d'informations environnementales par rapport au budget communication total sur un exercice ;
 - axe 2 (mode de vie et comportements promus ou évoqués dans les communications commerciales) : nombre de « briefs annonceurs » intégrant des récits et modes de vie qui valorisent une consommation durable par rapport au nombre total de « briefs annonceurs » sur le dernier exercice avec **un objectif de progression chaque année ;**
 - axe 4 (sensibilisation et formation des collaborateurs aux enjeux de la transition écologique dans les communications commerciales et aux bonnes pratiques associées) :
 - nombre de collaborateurs formés par rapport au nombre de collaborateurs contribuant à la communication (objectif fixé à 100 % au bout de cinq ans) ;
 - nombre de consultations pour avis avant diffusion soumises à l'ARPP par rapport au total de campagnes nationales réalisées (objectif fixé à 100 % à cinq ans).

¹³⁸<https://communication-responsable.ademe.fr/sites/default/files/2024-02/Cahier%20des%20charges%20ADEME%20informations%20environnementales%20et%20sanitaires%20juillet%202023.pdf>

- ◆ **obligations spécifiques à certains secteurs :**
 - **pour le secteur automobile**, concerné par l'obligation de déclaration, dans l'axe 1 (type de produits et services promus dans les communications commerciales) :
 - nombre et montant des communications commerciales consacrées aux SUV, tel que mesurés par l'Arcom, à 45 % aujourd'hui avec un objectif de réduction à 25 % d'ici à 2028 ;
 - **pour le secteur textile**, pour lequel le calcul de l'impact environnemental est disponible, dans l'axe 1 (type de produits et services promus dans les communications commerciales) :
 - nombre et montant des communications commerciales affichant la note d'impact ;
 - **pour le secteur de l'alimentation**, dans l'axe 1 (type de produits et services promus dans les communications commerciales) pour lequel le calcul de l'impact environnemental est disponible :
 - nombre et montant des communications commerciales sur le total affichant la note d'impact ;
- ◆ pour les plateformes, sur le modèle de la charte alimentaire, ne publier que les contrats climats qui s'engagent à :
 - axe 1 : transmettre des données exploitables sur les annonces diffusées sur celles-ci, notamment sur la présence d'informations environnementales ;
 - mesure globale sur la quantité de publicité : prise de mesures et d'engagements sur le volume de contenus transmis aux utilisateurs, par exemple en nombre de contenus dans les fils d'actualité, part dans les vidéos ou en données à 50 % (en MB) de la taille d'une page web ou à 20 % (en MB) du « *feed* » d'un utilisateur.

En 2025, les contrats climat existants devraient se conformer aux engagements précédents. En 2026, le CGDD pourrait conduire une évaluation du contenu des contrats actuels et retirer progressivement de sa plateforme ceux ne comportant pas les engagements nécessaires, puis lancer une nouvelle campagne d'établissement des contrats climat pour les acteurs intéressés. Les nouveaux contrats pourraient être établis pour une durée, par exemple de trois à cinq ans.

Les mesures de contrôle des déclarations obligatoires ne devraient pas être prioritaires sur le contenu des contrats, et devraient être limitées en pratique aux annonceurs les plus importants (présentant plus d'1 M€ de dépenses).

Proposition détaillée n° 13: [DGEC, CGDD] Prendre des mesures nationales d'interdiction de communications commerciales (y compris celles des influenceurs) appliquées à certains secteurs.

La loi Évin a représenté un saut qualitatif en matière de prévention des consommations nocives à la santé en portant des mesures à la fois d'interdiction, et de limite de contenu des communications (par une liste limitative de ce que certaines communications en matière d'alcool peuvent représenter) et de contraintes de la vente des produits.

La mission recommande une première application de principes inspirés de la Évin à la protection de l'environnement et au climat, par encadrement voire l'interdiction des communications commerciales relatives aux produits dont la consommation est susceptible de freiner la transition écologique.

Dans un premier temps, les mesures de limitation des communications commerciales pourraient être introduites sur des produits ciblés. Les secteurs retenus par la mission (aviation, énergies fossiles) sont symboliques malgré leurs impacts environnementaux importants au niveau mondial, en raison de faibles dépenses de communications commerciales pour l'énergie et l'aviation. Interdire les communications commerciales autour de ces produits permettrait donc d'entamer une démarche sans effet économique significatif mais sur des objets symboliques forts.

Concernant le secteur automobile, qui concentre *a contrario* des enjeux économiques majeurs, la mission propose d'abord de mieux informer le consommateur en tenant compte du cycle de vie du véhicule, **et d'engager la réduction progressive des communications commerciales pour la part des véhicules les plus émetteurs sur leur cycle de vie, au travers d'une démarche d'abord volontaire.**

Sous-recommandation 1: [DGEC/DGAC/DGCCRF] Interdire les communications commerciales en faveur de trajets courts en transport aérien ou pour des séjours à haute intensité de transport.

Le secteur du transport aérien connaît une forte croissance de son nombre de passagers alors qu'il est à l'origine de plus de 5 % du changement climatique constaté de 2000 à 2018¹³⁹. Le transport aérien rend possible un tourisme de courte durée qui se développe de plus en plus, et les communications commerciales du secteur voyage-tourisme connaissent une forte croissance. Le transport aérien reste réservé à une partie seulement de la population.

Une restriction des communications commerciales pour le transport aérien devrait respecter plusieurs conditions juridiques, pour ne pas porter une atteinte disproportionnée¹⁴⁰ :

- ◆ en droit interne, à la liberté d'entreprendre, imposant à cette restriction d'être justifiée et proportionnée pour être conforme à la Constitution ;
- ◆ en droit européen, à la libre prestation de services, ce qui obligerait la France à justifier cette mesure par une raison impérieuse d'intérêt général liée à la protection de l'environnement, en démontrant qu'elle est à la fois nécessaire et proportionnée.

La mission propose donc d'interdire les publicités relatives :

- ◆ aux courts trajets aériens pour lesquels une alternative de durée raisonnable existe par d'autres moyens ;
- ◆ **aux séjours à haute intensité de transports, à savoir les offres touristiques de courte durée** dans lesquelles les émissions liées aux transports occupent une place disproportionnée et aux offres de transport mettant en avant ce type de séjour.

¹³⁹ D.S. Lee et al., The contribution of global aviation to anthropogenic climate forcing for 2000 to 2018, janvier 2021 ([lien](#)).

¹⁴⁰ Direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers.

Cette interdiction concernerait l'ensemble des acteurs du secteur aérien et du tourisme (compagnies aériennes, tourisme, comparateurs de vols, etc.) pour leurs communications commerciales sur l'ensemble des médias traditionnels. Sur l'espace numérique, elle ne pourrait pas concerner, au regard de l'application du principe du pays d'origine prévue par la directive *e-commerce*, les annonceurs agissant depuis un autre État-membre de l'Union européenne.

Sous-recommandation 2 : [DGEC] Prendre en compte l'ensemble du cycle de vie des véhicules dans le calcul de l'étiquette CO₂ et engager une diminution de l'exposition des consommateurs à des communications commerciales promouvant des véhicules utilitaires sport (SUV).

« L'étiquette carbone »¹⁴¹ désigne l'affichage de la classe d'émissions de CO₂ dans les communications commerciales des véhicules neufs¹⁴² sur tous les supports de diffusion hors radio et audio-*digital*. Comprises entre A (émissions de CO₂ égales ou inférieures à 100 g/km) et G (émissions supérieures à 250 g/km), ces classes d'émissions permettent d'informer le consommateur sur l'impact environnemental de l'usage du véhicule uniquement.

L'échelle d'émission à l'origine de cet affichage apparaît aujourd'hui obsolète et imprécise, étant donné que 98 % des véhicules neufs vendus en 2022 appartenaient à une classe dite « verte », à savoir A, B ou C. Elle ne permet donc pas aux consommateurs de comparer les performances CO₂ des véhicules électriques neufs.

Surtout, seules les émissions liées à l'usage du véhicule sont prises en compte dans l'étiquette carbone sans tenir compte du cycle de vie, alors que la production et l'acheminement des véhicules révèle de grandes disparités en matière d'impact environnemental, variant par exemple de 4 à 15 tonnes de CO₂ eq pour certains SUV. Ainsi, en moyenne, les véhicules électriques équipés d'une batterie de forte puissance amortissent leur impact carbone après plus de 100 000 kilomètres¹⁴³. Or, la part des SUV dans les ventes de voitures **électriques neuves augmente et s'élevait à 30 % en 2022, soit 44 % des ventes de véhicules neufs**¹⁴⁴. Les SUV représentent également 42 % des publicités automobiles en télévision en 2022¹⁴⁵.

La présentation et le contenu de l'affichage des émissions de CO₂ des véhicules sont largement laissés à l'appréciation des États membres, mais demeurent encadrés par la directive 1994/94/CE¹⁴⁶. La révision de cette directive, poussée par les autorités françaises par le biais de la DGEC, vise notamment à distinguer plus finement les véhicules selon leur empreinte carbone tout au long du cycle de vie, et à étendre le champ d'application de cet affichage aux supports publicitaires au niveau communautaire. Si son évaluation par la Commission est en cours et doit s'achever en 2025, les cinq évaluations précédentes n'ont pas entraîné de proposition de modification.

¹⁴¹ Article L. 229-64 du code de l'environnement.

¹⁴² Comme indiqué par l'article L. 229-64 du code de l'environnement, les véhicules concernés par une étiquette obligatoire au titre de l'article L. 318-1 du code de la route.

¹⁴³ *Les avis de l'Ademe. Voitures électriques et bornes de recharge*, octobre 2022 ([Lien](#)).

¹⁴⁴ Fondation Jean Jaurès, La « SUV-ification » du marché automobile. Des stratégies industrielles aux imaginaires de consommation, octobre 2023 ([lien](#)).

¹⁴⁵ Rapport d'évaluation de l'efficacité des contrats-climat - Premier état des lieux sur l'exercice 2022 ([lien](#)).

¹⁴⁶ Concernant le rapprochement des législations des États membres pour les appareils et les systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles.

Dans ce contexte, l'Allemagne a devancé une éventuelle révision à l'échelle européenne pour réformer son système d'étiquetage au printemps 2024, et la DGEC pourrait être en mesure de proposer un projet similaire pour une potentielle mise en œuvre fin 2024 ou début 2025. **La mission propose donc de mener une révision de l'étiquette CO₂ sans attendre l'évolution européenne, afin d'améliorer l'information du consommateur dans le secteur automobile, par voie réglementaire.** À moyen-terme, cet affichage pourrait constituer un critère de réduction des communications commerciales des véhicules les plus émetteurs, à travers les contrats climat ou la réglementation.

À court terme, l'objectif pourrait être fixé dans les contrats climat (cf. proposition détaillée n° 12) de réduire la publicité pour les SUV, telle qu'elle est mesurée par l'Arcom, de 45 % actuellement à moins de 25 %, d'ici à 2028.

Sous-recommandation 3 : [DGEC] Définir plus précisément les énergies fossiles dans la loi afin de rendre effective de l'interdiction de la publicité relative à la commercialisation et la promotion des énergies fossiles.

Aujourd'hui, la disposition issue de la loi « climat et résilience » de 2021 qui prévoit qu'« *est interdite la publicité relative à la commercialisation ou faisant la promotion des énergies fossiles* », est inapplicable faute d'une définition claire par la loi de ce que ces énergies recouvrent. La DGEC a préparé un projet de décret rejeté par le Conseil d'État, au motif d'un risque d'inconstitutionnalité de l'article de loi pour incompétence négative du législateur. Le Conseil soulignait déjà lors de son avis sur le projet de loi que « *l'expression très générale utilisée par le projet de loi [qui] ne permet pas de savoir si l'interdiction vise uniquement des publicités directes pour une source d'énergie, n'incluant pas de référence à un produit utilisant l'énergie, ou si elle concerne aussi des publicités se référant à la fois à une énergie et à un produit consommateur d'énergie* »¹⁴⁷.

La mission recommande de modifier cette disposition législative en utilisant le terme de communications commerciales déjà défini en droit, ainsi qu'en précisant le champ d'application de l'interdiction.

Sous-recommandation 4 : [DGCCRF] Interdire les partenariats commerciaux sur les mêmes secteurs aux influenceurs.

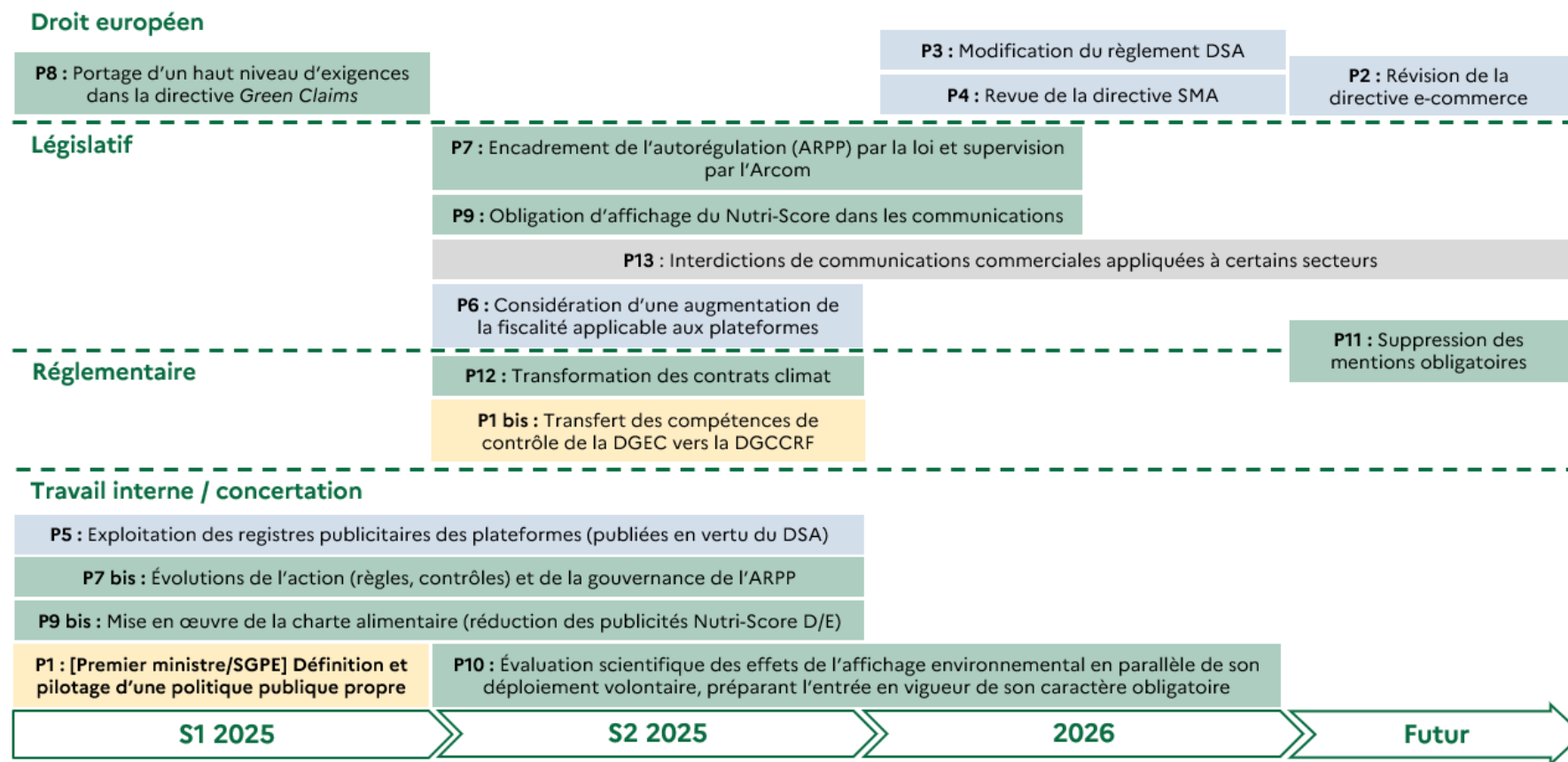
Les influenceurs sont près de 150 000 en France et leur nombre rend leur activité difficile à contrôler. Contrairement aux médias en ligne et hors ligne, aux annonceurs et agences de publicité, ils ne sont pas membres de l'ARPP et en aucun cas soumis à un contrôle *ex ante* de leur diffusion. Le « certificat de l'influence responsable » que l'ARPP leur délivre reste superficiel et confidentiel, car il s'acquiert à l'issue de trois heures de formation et concerne une très petite proportion d'entre eux (environ 1 600 à ce jour).

Au-delà des communications commerciales sur les secteurs concernés, un contrôle spécifique des activités d'influence sur les secteurs visés par des limitations ou des interdictions de publicité doit être prévu et mis en œuvre, à la fois s'agissant des règles existantes et de celles à venir. Ces éléments pourraient être inclus au plan de contrôle des influenceurs par la DGCCRF, qui conduit actuellement annuellement de nombreux contrôles sur les influenceurs. En 2022 et 2023, plus de 300 influenceurs ont été contrôlés sur les réseaux sociaux, et près de la moitié d'entre eux étaient en anomalie.

¹⁴⁷ Conseil d'État, site internet, « Avis sur un projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets », NOR : TREX2100379L, 10 février 2021 ([lien](#)).

Plan d'actions détaillé

Graphique 4 : Mise en œuvre dans le temps du plan d'actions proposé



Source : Mission.

Lecture : en **jaune** le pilotage, en **bleu** l'axe I, en **vert** l'axe II et en **gris** l'axe III du plan d'actions.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I :	MESURES DE RÉGLEMENTATION DES COMMUNICATIONS COMMERCIALES
ANNEXE II :	LE SYSTÈME D'AUTORÉGULATION DES COMMUNICATIONS COMMERCIALES
ANNEXE III :	ENJEUX SECTORIELS
ANNEXE IV :	ENJEUX LIÉS AUX PLATEFORMES EN LIGNE
ANNEXE V :	DONNÉES SUR LE SECTEUR DES COMMUNICATIONS COMMERCIALES ET LES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX DES PRODUITS
ANNEXE VI :	IMPACTS DES COMMUNICATIONS COMMERCIALES ET DE LEUR RÉGULATION SUR LES CHOIX DES CONSOMMATEURS
ANNEXE VII :	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
ANNEXE VIII :	LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

Mesures de réglementation des communications commerciales

SOMMAIRE

1. L'ENCADREMENT DES COMMUNICATIONS COMMERCIALES RÉSULTE D'UN ÉQUILIBRE ENTRE L'APPARITION ET L'ÉVOLUTION DES SUPPORTS DE DIFFUSION ET UNE INTERVENTION PROGRESSIVE DE L'ÉTAT	1
1.1. Les premières interdictions d'affichage de publicités au début du 20 ^{ème} siècle visent à protéger le patrimoine et à limiter l'exposition des citoyens à la publicité.....	1
1.2. L'augmentation du nombre de communications commerciales, facilitée par l'essor de la radio et du cinéma entre les années 1920 et 1950, a entraîné une structuration de ce secteur	2
1.3. L'encadrement de la publicité par l'État se renforce pendant les années 1960 avec l'essor de la publicité à la télévision.....	3
1.4. La libéralisation de la radio et de la télévision pendant les années 1970 et 1980 s'est accompagnée d'un renforcement du cadre réglementaire sur la publicité ...	5
2. LA RÉGLEMENTATION DES COMMUNICATIONS COMMERCIALES À BUT ENVIRONNEMENTAL ET SANITAIRE REPOSE SUR LA LUTTE CONTRE LES ALLÉGATIONS TROMPEUSES ET LE RENFORCEMENT DE L'INFORMATION DU CONSOMMATEUR, D'AVANTAGE QUE SUR DES INTERDICTIONS QUI DEMEURENT EXCEPTIONNELLES	6
2.1. Si la réglementation française l'a précédé, l'encadrement des allégations environnementales dans les communications commerciales relève principalement de réglementations européennes en cours d'évolution	6
2.1.1. <i>Les règles européennes et nationales visant à lutter contre les pratiques commerciales trompeuses ont été renforcées en 2021 et 2024 pour inclure des informations environnementales.....</i>	<i>6</i>
2.1.2. <i>Les allégations et labels environnementaux font l'objet d'un encadrement et d'un contrôle plus stricts au niveau national depuis 2021, et sont la cible d'une nouvelle directive européenne en cours de discussion.....</i>	<i>11</i>
2.2. Les limitations et interdictions ciblées de communications commerciales portant sur des produits néfastes à l'environnement et à la santé ne sont que partiellement voire pas mises en œuvre	20
2.2.1. <i>La réglementation s'intéresse à la limitation du volume global de communications commerciales pour certains médias et supports de diffusion.....</i>	<i>20</i>
2.2.2. <i>Des mesures d'interdictions totales ou partielles des communications commerciales ont été justifiées par les objectifs de protection de la santé et de sécurité des consommateurs.....</i>	<i>22</i>
2.2.3. <i>Les interdictions de communications commerciales relatives à des biens particulièrement nocifs à l'environnement ne sont pas encore opérationnelles.....</i>	<i>26</i>
2.3. Les mesures de renforcement de l'information du consommateur dans les communications commerciales incluent un nombre croissant de mesures environnementales, sans cohérence d'ensemble.....	27
2.3.1. <i>Les mesures visant à améliorer l'information du consommateur sur les caractéristiques environnementales des produits ne sont pas apposées</i>	

<i>systématiquement dans les communications commerciales et reposent dans certains cas sur des méthodes de calcul obsolètes ou incomplètes.....</i>	<i>27</i>
2.3.2. <i>Diverses mentions ont été rendues obligatoires dans les communications commerciales sans que leur effet sur les consommateurs ait été objectivé.....</i>	<i>31</i>
2.4. Les outils publics permettant aux acteurs du secteur des communications commerciales de prendre des engagements volontaires en matière alimentaire et environnementale donnent des résultats insuffisants	34
3. LE CONTRÔLE DIFFUS ET INSUFFISANT DU RESPECT DES MESURES RÉGLEMENTAIRES DEVRAIT ÊTRE RENFORCÉ ET CENTRALISÉ AFIN D'AUGMENTER LEUR PORTÉE.....	36
3.1. Le contrôle des allégations environnementales et des mesures d'encadrement des communications commerciales est principalement assuré par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).....	36
3.1.1. <i>Les allégations environnementales sont notamment contrôlées sous l'angle des pratiques commerciales trompeuses.....</i>	<i>36</i>
3.1.2. <i>La DGCCRF contrôle le respect d'autres mesures, telles que l'affichage de l'étiquette énergie et des indices de réparabilité, sans que les communications commerciales soient distinguées lors de ces contrôles ...</i>	<i>39</i>
3.2. Les communications commerciales peuvent être ponctuellement contrôlées par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom).....	41
3.3. Les prérogatives de contrôle de la DGEC en matière d'allégations environnementales et de communications commerciales devraient être transférées à la DGCCRF.....	43
4. PANORAMA DES MESURES D'ENCADREMENT ENVIRONNEMENTAL ET SANITAIRE DES COMMUNICATIONS COMMERCIALES.....	45
4.1. Interdictions de communication commerciale	48
4.2. Affichage d'informations sur les caractéristiques environnementales des produits.....	52
4.3. Affichage de mentions obligatoires	64
4.4. Outils publics d'engagement volontaire	70
PIÈCE-JOINTE – CARTOGRAPHIE DES MENTIONS OBLIGATOIRES.....	76

Encadré 1 : Périmètre de l'annexe

La présente annexe consiste en un état des lieux des mesures législatives et réglementaires existantes s'appliquant aux communications commerciales en France dans un objectif d'encadrement environnemental et sanitaire de ces dernières. Elle présente leur articulation, contrôle et évaluation, ainsi que des pistes d'évolution.

Cette annexe est structurée en quatre grandes parties :

- un historique synthétique de la réglementation des communications commerciales par l'État depuis la fin du 19^{ème} siècle et jusqu'aux années 1980 (cf. partie 1) ;
- une analyse des mesures existantes de réglementation des communications commerciales en matière environnementale et sanitaire (cf. partie 2) ;
- un bilan des contrôles réalisés sur le respect de ces mesures (cf. partie 3) ;
- un ensemble de fiches faisant l'analyse détaillée de 13 mesures d'encadrement environnemental et sanitaire des communications commerciales (cf. partie 4).

La mission ne traite pas :

- des mesures d'encadrement environnemental des supports physiques de communications commerciales (mesures relatives à la protection des sites et la pollution lumineuse, à la limitation des imprimés publicitaires, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre des campagnes de communication, entre autres¹), également nécessaires mais d'une nature différente par rapport aux mesures d'encadrement des contenus des communications commerciales ;
- de l'encadrement des offres promotionnelles, qui sont régulées, en particulier en matière alimentaire.

Enfin, les mesures d'« autorégulation »² des communications commerciales mises en place par les acteurs professionnels de ce secteur sont abordées dans une autre annexe (cf. Annexe II).

Source : Mission.

1. L'encadrement des communications commerciales résulte d'un équilibre entre l'apparition et l'évolution des supports de diffusion et une intervention progressive de l'État

1.1. Les premières interdictions d'affichage de publicités au début du 20^{ème} siècle visent à protéger le patrimoine et à limiter l'exposition des citoyens à la publicité

Les annonceurs étaient peu encadrés jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle. En 1827, une augmentation de 150 % du coût d'acheminement des journaux entraîne une modification du modèle économique de la presse écrite, qui cherche à augmenter le contenu de ses envois avec un passage de deux à trois colonnes, et à le financer, en recherchant notamment des annonceurs³. La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse autorise, par exemple, le colportage et la vente sur la voie publique, sous réserve de déclaration en préfecture (article 18). Elle désigne également le maire comme l'autorité pouvant désigner les lieux destinés à recevoir des affiches de l'autorité publique là où les affiches particulières sont interdites. L'évolution des techniques d'impression et de lithographie, l'augmentation du nombre d'annonceurs, et les travaux du baron Haussmann offrant de nombreuses palissades

¹ Par exemple, l'interdiction de publicité apposée sur un véhicule servant uniquement à cet usage (article R. 581-48 du code de l'environnement), sur les eaux intérieures (articles R. 581-49 à R. 581-52 du même code) et en mer (articles R. 581-52-1 à R. 581-52-4 du même code).

² Selon le dictionnaire Larousse, « *régulation d'un processus, d'un système, d'un milieu, etc., par lui-même, sans intervention extérieure* » ; dans le cadre des communications commerciales, il s'agit d'un système de règles déontologiques définies par les acteurs professionnels du secteur, qu'ils s'engagent eux-mêmes à respecter.

³ Myriam Tsikounas, « La publicité, une histoire, des pratiques », *Sociétés & Représentations*, 2010.

disponibles pour les afficheurs, permettent un essor de l'affichage provoquant un phénomène de saturation d'annonces à Paris.

À la suite de mouvements contestataires protestant contre l'affichage, la puissance publique apporte une réponse relative à l'équilibre entre la liberté d'expression des annonceurs et les incidences de l'usage de cette liberté sur le patrimoine⁴. Avec la loi du 27 janvier 1902, le législateur donne aux maires et aux préfets le droit d'interdire les affichages « *sur les édifices et monuments à caractère artistique* ». Par ces premières mesures concernant l'affichage extérieur au début du 20^{ème} siècle la puissance publique entame sa régulation de l'équilibre entre liberté d'expression et protection de la population.

1.2. L'augmentation du nombre de communications commerciales, facilitée par l'essor de la radio et du cinéma entre les années 1920 et 1950, a entraîné une structuration de ce secteur

Dans les années 1920, l'apparition de la radio et du cinéma offre de nouveaux supports de communication aux annonceurs. Inventée en 1836, la radio s'est massivement déployée entre la Première guerre mondiale et la fin des années 1930, lorsque le nombre de postes de radio en France est passé de 40 000 à 5 millions. La publicité radiophonique se développe en même temps que la radio, même si « *la radiopublicité est une ressource un peu honteuse, autorisée faute d'être clairement interdite, hésitant entre différentes formes, souvent ignorée, parfois critiquée. Son statut juridique est peu clair* »⁵. Dans les années 1930, l'État a toléré la diffusion de publicités sur les stations publiques de radio faute de moyens⁶, alors qu'elles n'avaient pas été formellement autorisées, tandis qu'en parallèle les stations de radio indiquaient que ces recettes publicitaires leur permettaient de se financer.

Certains secteurs économiques investissent dès les années 1930 une part importante de leur chiffre d'affaires dans la publicité. Cette part représente jusqu'à 30 % pour les produits hygiène, beauté et pharmacie, 15 % pour l'ameublement, et près de 8 % pour l'alimentation⁷. Tandis que les critiques se multipliaient et ciblaient de façon croissante les publicités en langue étrangère, notamment en anglais, les publicités sur les stations radio publiques sont interdites en 1935.

En 1936, un décret instaure la création de taxes sur les recettes publicitaires des stations privées⁸, qui avaient augmenté après l'interdiction de publicité sur les stations publiques. En parallèle, les publicités se développent également sur de nouveaux supports offerts par le développement de l'aviation (possibilité d'accrocher à un avion en vol un message publicitaire), tandis que les affiches diminuent en raison du relèvement des taxes touchant l'affichage extérieur.

Les acteurs du secteur des communications commerciales se professionnalisent au début du 20^{ème} siècle, en se rassemblant notamment en associations professionnelles. Ainsi, la Chambre syndicale de la publicité est créée en 1905, le terme « publicitaire » apparaît en 1914 pour succéder à « publiciste »⁹, l'Union des annonceurs est créée en 1916 et

⁴ Ce dernier fait partie de « l'environnement », tel que détaillé à l'article L. 122-1 du code de l'environnement ; cet article entend les incidences sur l'environnement comme les incidences sur la population, la santé humaine, la biodiversité, les terres, le sol, l'eau, l'air, le climat, les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage.

⁵ Cécile Méadel, « La radiopublicité : histoire d'une ressource », *Réseaux, Communication-Technologie-Société*, 1992.

⁶ Jean-Jacques Cheval, « Invention et réinvention de la publicité à la radio, de l'entre-deux guerres aux années 1980 », *Le Temps des médias*, 2004.

⁷ Marc Martin, « Chapitre 6. Le marché publicitaire. Annonceurs et médias de 1900 aux années trente », *Trois siècles de publicité en France*, 1992.

⁸ Le décret du 31 mai 1936 régleme les taxes : 13 % sur les recettes, et jusqu'à 48 % pour la publicité en langue étrangère. Elles sont portées à 20 % en août 1937 et à 65 % pour les secondes.

⁹ Marc Martin, « Chapitre 8. L'émergence d'un nouveau milieu professionnel (1900-1939) », *Trois siècles de publicité en France*, 1992.

la Corporation des techniciens de la publicité en 1920. En 1923, la Chambre syndicale de la publicité formalise un code des usages de la publicité, qui a pour but principal de clarifier les relations entre les acteurs du secteur. Cette tendance s'observe également à l'international, lorsque le premier code de conduite de la profession publicitaire voit le jour en 1925 par l'*Association of Publicity Clubs*, marquant un début de formalisation de l'autorégulation du secteur par les professionnels (cf. Annexe II).

Le public français reste méfiant et hostile à la publicité¹⁰ au début du XX^{ème} siècle et, en France, les annonceurs intègrent l'importance de s'appliquer des exigences de véracité et de loyauté. Ainsi, l'Office de contrôle des annonces (OCA) est créé en 1935 avec des statuts qui précisent ses missions de garant de la sincérité de la publicité et de conseil pour les annonceurs¹¹. Par ailleurs, la Chambre de commerce internationale (CCI) établit le premier code de pratiques loyales en matière de publicité en 1937, qui pose les fondements de la responsabilité morale des professionnels de la publicité. En complément de cette structuration de la profession autour de l'autorégulation, l'État sépare les deux branches de la société *Havas* en 1940, afin de séparer l'information et la publicité.

À la suite de la Seconde Guerre mondiale, la présence de la publicité sur les stations publiques de radio et à la télévision est débattue. S'agissant de la radio, ces dernières sont partagées entre « *le souci de protéger la presse écrite et la volonté de purifier ou de moraliser la radio* » et le besoin de ressources financières de ces médias¹². Étant instituée par l'ordonnance du 23 mars 1945 comme un monopole d'État, la télévision française est interdite de publicité. Privée de cette source de financement, un débat est ouvert en 1951 sur l'autorisation de la publicité à la télévision, à laquelle les représentants de la presse écrite s'opposent en indiquant que la presse est libre, contrairement à la radio et à la télévision.

1.3. L'encadrement de la publicité par l'État se renforce pendant les années 1960 avec l'essor de la publicité à la télévision

La publicité accélère son développement pendant les années 1960 notamment par l'augmentation des contenus télévisés. C'est lors de cette décennie que la télévision connaît un développement fulgurant (13 % des Français ont un téléviseur en 1960 contre 61,8 % en 1968) et que les questions du financement de ce média apparaissent. S'agissant de la publicité à la télévision, la France autorise dans un premier temps uniquement les « campagnes collectives d'intérêt général » (publicités dites « compensées » autrement appelées « propagande collective d'intérêt général »)¹³, où des produits sont promus sans marque. Ces contenus sont diffusés juste avant ou après les journaux télévisés afin de toucher un maximum de téléspectateurs. Avec une croissance de l'audience sur ce support, le prix du spot à la télévision est multiplié par quatre entre 1960 et 1964 et dépasse celui du spot radio. La publicité représentait 0,7 % du budget de l'ORTF en 1966 contre 4,7 % en 1967¹⁴. Toutefois, l'essentiel des moyens financiers était, dans les faits, représenté par la redevance pour droit d'usage des postes récepteurs de radiodiffusion et de télévision¹⁵.

¹⁰ Dans son premier numéro, en août 1903, la revue *La Publicité* regrette que les annonces et la réclame aient hérité du « plus fâcheux vernis » et que le public n'ait pour elles que « répugnance » ; Marc Martin, « Chapitre 5. Retard publicitaire et environnement socioculturel », *Trois siècles de publicité en France*, 1992.

¹¹ Les statuts mentionnent les missions suivantes : « *Apporter son concours en toutes circonstances pour assurer la sincérité de la publicité sous toutes ses formes et, en particulier, dans les annonces de presse* » ; « *renseigner, selon ses moyens, les organes qui en font la demande sur les annonces trompeuses qui pourraient leur être transmises pour insertion* » ; « *donner aux publicitaires, et aux annonceurs qui le demanderont, des avis sur la moralité et la légalité des projets d'annonces qui lui seront soumis* ».

¹² Jean-Jacques Cheval, « Invention et réinvention de la publicité à la radio, de l'entre-deux guerres aux années 1980 », *Le Temps des médias*, 2004.

¹³ Ministère chargé de l'agriculture, compte *YouTube*, publicité « Pipiou : le feu rouge (1967) » ([lien](#)).

¹⁴ Myriam Tsikounas, « La publicité, une histoire, des pratiques », *Sociétés & Représentations*, 2010.

¹⁵ Radio France, site internet, « L'ORTF ou Office de radiodiffusion-télévision française », 2024 ([lien](#)).

Afin de financer les frais de déploiement de la couverture télévisée, le passage à la couleur et la création de nouvelles chaînes, le Gouvernement français décide d'ouvrir la télévision à la publicité de marques lors du conseil des ministres du 19 octobre 1967. En 1967, 40 % des Français indiquent être défavorables à la publicité télévisée, 18 % favorables et 36 % indifférents¹⁶, tandis que le Premier ministre Georges Pompidou argumente que « la publicité fait partie des armes de l'économie moderne » et qu'« elle est un instrument essentiel de la conquête des marchés ». La première publicité est diffusée par l'Office de radiodiffusion-télévision française (ORTF) le 1^{er} octobre 1968, avec deux restrictions : seuls certains secteurs sont autorisés (alimentation, électroménager, textile), et les temps dédiés à la publicité sont contrôlés par la Régie française de la publicité (RFP)¹⁷, au sein de laquelle le Bureau de vérification de la publicité (BVP), organisme d'autorégulation des professionnels du secteur publicitaire, possède un siège. Une règle de 1971 plafonnera les recettes publicitaires à 25 % des ressources de l'ORTF. Pour la radiodiffusion, seuls les « messages d'intérêt collectif » restent permis.

Les années 1960 marquent également une accélération de l'encadrement de la publicité par l'État en sus de l'autorégulation assurée par les professionnels. La loi de finances rectificative n° 63-628 du 2 juillet 1963 introduit la création du délit de publicité trompeuse¹⁸, étendu par la loi dite « Royer » de décembre 1973¹⁹, et dorénavant codifié à l'article L. 121-1 du code de la consommation. Au cours de cette décennie, l'État réglemente également la publicité auprès des médecins, en imposant notamment qu'elle contienne un nombre croissant d'informations et que les textes soient soumis à l'administration²⁰.

Par ces évolutions, l'encadrement de la publicité a permis de faire co-exister différentes catégories de régulation : l'autorégulation assurée par les professionnels, des règles de droit générales protégeant les consommateurs (tromperie) et les entreprises (concurrence déloyale), et des réglementations sectorielles spécifiques sur la publicité.

¹⁶ Valérie Sacriste, « La publicité à la télévision, instrument de liberté ou de servitude ? », *Le Temps des médias*, 2011.

¹⁷ Régie publicitaire permettant de compléter le budget de l'ORTF, jusqu'alors financé par une redevance.

¹⁸ Dans l'article 5, la loi dispose que : « Est interdite toute publicité faite de mauvaise foi comportant des allégations fausses ou induisant en erreur lorsque les allégations sont précises et portent sur un ou plusieurs des éléments ci-après : la nature, la composition, l'origine, les qualités substantielles, la date de fabrication, les propriétés des produits ou prestations de service qui font l'objet de la publicité, les motifs ou les procédés de la vente, les résultats qui peuvent être attendus de leur utilisation, l'identité, les qualités ou aptitudes du fabricant, des revendeurs ou des prestataires ».

¹⁹ Dans l'article 44, la loi dispose que : « Est interdite toute publicité comportant, sous quelque forme que ce soit, des allégations, indications ou présentations fausses ou de nature à induire en erreur, lorsque celles-ci portent sur un ou plusieurs des éléments ci-après : existence, nature, composition, qualités substantielles, teneur en principes utiles, espèce, origine, quantité, mode et date de fabrication, propriétés, prix et conditions de vente de biens ou services qui font l'objet de la publicité, conditions de leur utilisation, résultats qui peuvent être attendus de leur utilisation, motifs ou procédés de la vente ou de la prestation de services, portée des engagements pris par l'annonceur, identité, qualités ou aptitudes du fabricant, des revendeurs, des promoteurs ou des prestataires ».

²⁰ Jérôme Greffion, « Contrôler la promotion des médicaments auprès des médecins. Les pouvoirs publics face à l'industrie pharmaceutique », *Savoir/Agir*, 2011.

1.4. La libéralisation de la radio et de la télévision pendant les années 1970 et 1980 s'est accompagnée d'un renforcement du cadre réglementaire sur la publicité

La libéralisation de la radio et de la télévision pendant les années 1970 et 1980 a permis d'accélérer le développement de la publicité. En effet, la libéralisation du service public de la radiodiffusion et de la télévision française est amorcée par le démantèlement de l'ORTF promulgué par la loi du 7 août 1974. En remplacement de ce dernier, sont instaurés sept organismes indépendants sans instance de coordination : Radio France, TF1 (Télévision Française 1), Antenne 2, FR3 (France Régions 3), TDF (Télédiffusion française), la SFP (Société française de production) et l'INA (Institut national de l'audiovisuel)²¹.

La loi n° 81-994 du 9 novembre 1981 portant dérogation au monopole d'État de la radiodiffusion (radios privées locales) officialise les radios libres qui se sont créées en contestation des radios commerciales et du monopole public, avec une interdiction de la publicité sur ces radios. Fonctionnant grâce à un financement prévu par subvention d'État et du monde associatif, ces radios obtiennent toutefois en 1984 l'autorisation de publicité sur leurs ondes afin d'assurer leur financement. Cette autorisation a bouleversé le paysage radiophonique français, en contraignant les petites stations à la disparition et conduisant à la naissance de nouvelles entreprises nationales puis groupes radiophoniques.

Les années 1980 témoignent d'une prise de conscience des États sur la nécessité de renforcer la réglementation s'appliquant aux communications commerciales. D'une part, les États européens se sont accordés sur l'harmonisation des pratiques en matière de publicité trompeuse *via* la directive européenne n° 84-450 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de publicité trompeuse. Par ailleurs, cette dernière propose une première définition de la publicité : « *toute forme de communication faite dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale dans le but de promouvoir la fourniture de biens ou de services, y compris les biens immeubles, les droits et les obligations* ». D'autre part, au niveau national, la loi dite « Léotard » du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication dispose que les règles en matière de publicité applicables à la radio et à la télévision sont fixées par décret en Conseil d'État. En 1987, la loi du 30 juillet (dite « loi Barzach ») encadre la publicité pour des boissons alcoolisées (cf. *infra*, encadré 7)²².

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) est créé par la loi du 17 janvier 1989 (dite « loi Tasca ») modifiant la loi du 30 septembre 1986. Il remplace la Commission nationale de la communication et des libertés (CNCL, 1986-1989), qui remplaçait elle-même la Haute autorité de la communication audiovisuelle (1982-1986). En vertu de la loi de 1986, cette autorité administrative indépendante est habilitée à « *exerce[r] un contrôle, par tous moyens appropriés, sur l'objet, le contenu et les modalités de programmation des émissions publicitaires diffusées par les services de communication audiovisuelle en vertu de la présente loi* » (article 14).

Enfin, à partir des années 1990, le cadre réglementaire relatif au contenu des publicités se précise par diverses réglementations générales et sectorielles qui font l'objet d'une présentation structurée ci-après.

²¹ Radio France, site internet, « L'ORTF ou Office de radiodiffusion-télévision française », 2024 ([lien](#)).

²² « *Toute publicité en faveur des boissons contenant plus de 1° d'alcool doit comporter un conseil de modération concernant la consommation de ces produits alcooliques. Elle ne peut présenter ces boissons comme dotées ou dénuées d'effets physiologiques ou psychologiques. Elle ne doit comporter aucune incitation dirigée vers les mineurs, ni évoquer d'aucune façon la sexualité, le sport, le travail, les machines et véhicules à moteur. Elle ne doit pas avoir recours à des personnalités connues pour une activité n'ayant pas de rapport avec la production ou la distribution de boissons alcooliques.* » ; article 18 cité par Henriette Touillier-Feyrabend dans *Le dit sous interdits : l'expression publicitaire et la loi*.

2. La réglementation des communications commerciales à but environnemental et sanitaire repose sur la lutte contre les allégations trompeuses et le renforcement de l'information du consommateur, davantage que sur des interdictions qui demeurent exceptionnelles

La réglementation des communications commerciales s'inscrit dans divers objectifs :

- ◆ la lutte contre les pratiques commerciales déloyales/trompeuses (cf. partie 2.1) ;
- ◆ le renforcement de la protection du consommateur vis-à-vis de produits « sensibles », notamment *via* des mesures d'interdiction de communications (cf. partie 2.2) ;
- ◆ l'augmentation de l'information à disposition du consommateur (cf. partie 2.3) ;
- ◆ la mise en place d'outils d'engagement volontaire participant aux objectifs précités (cf. partie 2.4).

Ces objectifs ont progressivement intégré les enjeux relatifs à l'environnement et à la santé humaine, en s'intéressant à intégrer un nombre croissant d'informations relatives à l'impact environnemental et sanitaire des produits, ou en visant à interdire les communications commerciales relatives à des produits « à fort impact » sur la santé ou l'environnement.

Toutefois, alors que des consensus existent sur des produits « à fort impact pour la santé », aucune définition consensuelle et précise de ce que représente un produit « à fort impact environnemental » n'existe à ce jour, ce qui complexifie l'encadrement des communications commerciales et de la vente des produits par le législateur et la réglementation.

2.1. Si la réglementation française l'a précédé, l'encadrement des allégations environnementales dans les communications commerciales relève principalement de réglementations européennes en cours d'évolution

2.1.1. Les règles européennes et nationales visant à lutter contre les pratiques commerciales trompeuses ont été renforcées en 2021 et 2024 pour inclure des informations environnementales

2.1.1.1. Les pratiques commerciales déloyales sont principalement encadrées par deux directives européennes de 2005 et 2011, transposées dans le code de la consommation

La notion de « pratique commerciale » est définie comme « *toute action, omission, conduite, démarche ou communication commerciale, y compris la publicité et le marketing, de la part d'un professionnel, en relation directe avec la promotion, la vente ou la fourniture d'un produit au consommateur* »²³. Afin de renforcer la régulation concurrentielle et dans un objectif de protection des consommateurs, la lutte contre les pratiques commerciales « déloyales » fait l'objet de divers textes s'appliquant aux communications commerciales.

²³ Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil.

En France, dans un souci d'égalité et d'accès à l'information, la loi dite « Toubon » de 1994²⁴ fait du français la langue de l'enseignement, du travail, des échanges et des services publics²⁵. S'agissant des communications commerciales, l'article 2 énonce que *« l'emploi de la langue française est obligatoire dans toute publicité écrite, parlée ou audiovisuelle »*, tandis que l'article 12 prévoit que *« l'emploi du français est obligatoire dans l'ensemble des émissions et des messages publicitaires des organismes et services de communication audiovisuelle, quel que soit leur mode de diffusion ou de distribution »*. L'objectif de la loi Toubon est de garantir aux citoyens de pouvoir disposer d'une information en langue française de nature à assurer leur sécurité et leur santé²⁵.

Le cadre juridique européen en matière de protection du consommateur repose sur un socle de textes permettant de lutter contre les pratiques commerciales qui sont susceptibles d'induire en erreur le consommateur ou d'altérer sa liberté de choix, l'amenant ainsi à prendre une décision commerciale qu'il n'aurait pas prise :

- ◆ **la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales** des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur (dite « PCD »), qui offre un cadre global à l'encontre des pratiques commerciales déloyales qui peuvent avoir lieu en amont (publicité et *marketing*), au cours, ou en aval d'une transaction commerciale et visent à altérer le comportement économique du consommateur. Cette dernière définit le champ :
 - des pratiques trompeuses : actions trompeuses destinées à induire en erreur le consommateur, soit activement, soit par omission, notamment de certaines informations substantielles ;
 - des pratiques agressives : phénomènes de harcèlement, d'influence du comportement du consommateur ;
- ◆ **la directive 2011/83/UE relative aux droits des consommateurs**, qui prévoit notamment le droit de rétractation du consommateur et son information sur les contrats, et qui introduit une voie de recours du consommateur à l'encontre des ventes forcées interdites par la directive PCD précitée.

Deux autres textes complètent le cadre général de protection des consommateurs au niveau européen, tant dans la définition d'exigences que dans la mise en place d'actions de contrôle : la directive 93/13/CEE concernant les clauses abusives dans les contrats, ainsi que le règlement 2017/2394 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs. Enfin, la directive 2019/2161 visant une meilleure application et une modernisation des règles européennes en matière de protection des consommateurs (dite « Omnibus ») est venue amender ces différentes législations, pour tenir compte notamment de l'essor du numérique.

Le cadre européen relatif à l'espace numérique qui comprend des mesures liées aux enjeux spécifiques de protection du consommateur, constitué principalement par les directives 2000/31/CE sur le commerce électronique²⁶ et 2010/13/UE sur les « Services de médias audiovisuels » (SMA)²⁷, le règlement sur les marchés numériques (*Digital Markets Act* ou DMA) et le règlement sur les services numériques (*Digital Services Act* ou DSA) de 2022, font l'objet d'une analyse par la mission dans une annexe distincte (cf. Annexe IV).

²⁴ Loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française ; ses mesures d'application sont couvertes par le décret n° 95-240 du 3 mars 1995.

²⁵ Ministère de la culture, site internet, « Garantir l'emploi du français », 2024 ([lien](#)).

²⁶ Ce texte établit un certain nombre d'exigences en matière de transparence et d'information à l'égard des consommateurs concernant les prestataires de services de la société de l'information (article 5), les communications commerciales (articles 6 et 7), les contrats électroniques et l'accès aux moyens de recours (article 10). La protection des intérêts économiques des consommateurs dans le cadre de la fourniture de services de la société de l'information apparaît ainsi comme objectif du texte.

²⁷ Ce texte prévoit, en son article 9, que la publicité audiovisuelle doit être facilement reconnaissable comme telle et ne doit pas utiliser de techniques subliminales, porter atteinte à la dignité humaine, comporter ni promouvoir

Les règles européennes de protection des consommateurs en matière de pratiques commerciales trompeuses et agressives sont transposées en France dans le code de la consommation (articles L. 121-1 à L. 121-7). L'article L. 121-2 définit les circonstances caractérisant une pratique commerciale trompeuse, lorsqu'elle crée une confusion – avec un autre bien ou service, une marque, un nom commercial ou un autre signe distinctif d'un concurrent – ou lorsqu'elle repose sur des allégations, indications ou présentations fausses ou de nature à induire en erreur et portant, par exemple, sur les caractéristiques essentielles du bien ou du service. En vertu de l'article L. 121-3, une pratique commerciale est également trompeuse si, compte tenu des limites propres au moyen de communication utilisé et des circonstances qui l'entourent, elle omet, dissimule ou fournit de façon inintelligible, ambiguë ou à contretemps, une information substantielle.

2.1.1.2. La loi « climat et résilience » de 2021 et une directive européenne de 2024 ont renforcé le cadre des pratiques commerciales déloyales afin d'intégrer les enjeux environnementaux

Les mesures de lutte contre les pratiques commerciales trompeuses ont été renforcées au niveau national en 2021 et au niveau européen en 2024 afin d'inclure les caractéristiques environnementales des produits et les allégations environnementales. Une allégation environnementale est une mention qui valorise tout ou une partie d'un produit pour ses caractéristiques environnementales. Cette dernière peut être visible sur l'emballage, sur l'étiquette ou sur la communication commerciale du produit. Ainsi, les allégations environnementales sont des arguments commerciaux, et ne doivent pas être confondues avec des informations obligatoires (cf. partie 2.3 *infra* ; par exemple, étiquettes d'émission de dioxyde de carbone).

En 2021, en France, à la suite de la Convention citoyenne pour le climat, la loi « climat et résilience » a modifié l'article L. 121-2 du code de la consommation²⁸ en y insérant les allégations, indications ou présentations fausses de nature à induire en erreur le consommateur sur l'impact environnemental du produit ou sur la portée des engagements de l'annonceur en matière environnementale, comme étant des éléments susceptibles de caractériser une pratique commerciale trompeuse²⁹. L'article 12 de cette loi prévoit également un système de sanction renforcé des pratiques commerciales trompeuses lorsque ces dernières reposent sur des allégations environnementales (cf. *infra*, encadré 2).

Encadré 2 : Sanctions prévues à l'encontre des pratiques commerciales trompeuses

Les peines prévues à l'encontre des pratiques commerciales trompeuses sont définies à l'article L. 132-2 du code de la consommation.

Ces dernières sont punies d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 300 000 €. Ce montant peut être porté, de manière proportionnée aux avantages tirés du délit, à 10 % du chiffre d'affaires moyen annuel (calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits) ou à 50 % des dépenses engagées pour la réalisation de la publicité ou de la pratique constituant ce délit.

une quelconque discrimination, encourager des comportements préjudiciables à la santé ou à la sécurité, ou encourager des comportements gravement préjudiciables à la protection de l'environnement.

²⁸ Article qui définit les circonstances caractérisant une pratique commerciale trompeuse (cf. *supra*).

²⁹ Ministère chargé de la transition écologique, site internet, « La lutte contre l'écoblanchiment dans les publicités », septembre 2024 ([lien](#)).

En vertu de la loi « climat et résilience » de 2021³⁰, ce taux est porté à 80 % dans le cas de pratiques commerciales trompeuses mentionnées au b)³¹ et e)³² du 2° de l'article L. 121-2 lorsqu'elles reposent sur des allégations en matière environnementale.

Par ailleurs, depuis le 12 mai 2024³³, lorsque l'infraction a été commise par l'utilisation d'un service de communication au public en ligne ou par le biais d'un support numérique ou électronique, les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 750 000 € d'amende.

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) est l'administration chargée de contrôler et sanctionner les acteurs à l'origine d'une pratique commerciale trompeuse (cf. partie 3.1 *infra*).

Source : Articles L. 121-2 et L. 132-2 du code de la consommation.

Prise dans le cadre du « pacte vert »³⁴, la directive 2024/825/CE³⁵ relative aux pratiques commerciales déloyales a renforcé le cadre européen de protection du consommateur ainsi que l'encadrement de certaines allégations environnementales.

La directive définit une allégation environnementale comme *« tout message ou toute déclaration non obligatoire en vertu du droit de l'Union ou du droit national, sous quelque forme que ce soit, notamment du texte, une image, une représentation graphique ou un symbole tels que un label, une marque, une dénomination sociale ou une dénomination de produit, dans le cadre d'une communication commerciale, et qui affirme ou suggère qu'un produit, une catégorie de produits, une marque ou un professionnel a une incidence positive ou nulle sur l'environnement, est moins préjudiciable pour l'environnement que d'autres produits, catégories de produits, marques ou professionnels, ou a amélioré son incidence environnementale au fil du temps »*³⁶.

En modifiant les dispositions des directives 2005/29/CE et 2011/83/UE (cf. *supra*), ce texte vise notamment à garantir une meilleure information du consommateur et à le protéger vis-à-vis de pratiques commerciales reposant sur des allégations environnementales trompeuses, tendant à l'écoblanchiment. Ainsi, cette directive :

- ◆ **élargit le champ des pratiques commerciales réputées déloyales en toutes circonstances**, afin d'inclure des pratiques liées :
 - à l'écoblanchiment : par exemple, affirmer, sur la base de la compensation des émissions de gaz à effet de serre, qu'un produit a un impact neutre, réduit ou positif sur l'environnement en termes d'émissions de gaz à effet de serre. Ainsi, les allégations de neutralité carbone pour un produit ou un service ne seront possibles que si elles sont basées sur une analyse de cycle de vie et sans recours à l'usage de crédits carbone. Cela interdit dans presque tous les cas l'usage de cette allégation, sauf potentiellement pour des produits ou des services stockant du carbone³⁷ ;

³⁰ Mesure de l'article 11 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

³¹ Les caractéristiques essentielles du bien ou du service, à savoir : ses qualités substantielles, sa composition, ses accessoires, son origine [...], sa quantité, son mode et sa date de fabrication, les conditions de son utilisation et son aptitude à l'usage, ses propriétés et les résultats attendus de son utilisation, notamment son impact environnemental, ainsi que les résultats et les principales caractéristiques des tests et contrôles effectués sur le bien ou le service.

³² La portée des engagements de l'annonceur, notamment en matière environnementale, la nature, le procédé ou le motif de la vente ou de la prestation de services.

³³ L'article 11 de la loi n° 2024-420 du 10 mai 2024 visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires et à améliorer l'accompagnement des victimes a complété l'article L. 132-2 du code de la consommation.

³⁴ Lancé par la Commission européenne en décembre 2019, le pacte vert (*Green Deal*) pour l'Europe est un ensemble de mesures visant à engager l'Union européenne sur la voie de la transition écologique, l'objectif ultime étant d'atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050.

³⁵ Directive (UE) 2024/825 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2024 modifiant les directives 2005/29/CE et 2011/83/UE pour donner aux consommateurs les moyens d'agir en faveur de la transition verte grâce à une meilleure protection contre les pratiques déloyales et grâce à une meilleure information.

³⁶ Article 1^{er}, 1) a) de la directive.

³⁷ Éléments transmis par la DGEC à la mission.

- à l'obsolescence précoce programmée des biens³⁸ : par exemple, présenter un bien comme réparable alors qu'il ne l'est pas, ou inciter le consommateur à remplacer les consommables ou à se réapprovisionner en consommables d'un bien avant que des raisons techniques le justifient ;
- à l'utilisation de labels environnementaux : le fait d'afficher un label de développement durable qui n'est pas fondé sur un système de certification ou qui n'a pas été mis en place par des autorités publiques ;
- ◆ **ajoute dans la liste des pratiques commerciales réputées trompeuses** celles consistant à formuler, entre autres :
 - de fausses informations relatives aux caractéristiques environnementales et sociales ou aux aspects liés à la circularité du produit (par exemple, sa durabilité, réparabilité ou recyclabilité (article 1^{er} 2) a)) ;
 - une allégation environnementale relative à des performances environnementales futures sans engagements clairs, objectifs, accessibles au public et vérifiables inscrits dans un plan de mise en œuvre détaillé et réaliste, qui inclut des objectifs mesurables et assortis d'échéances ainsi que d'autres éléments pertinents requis à l'appui de sa réalisation, tels que l'affectation de ressources, et qui est régulièrement vérifié par un tiers expert indépendant, dont les conclusions sont mises à la disposition des consommateurs (article 1^{er} 2) b)) ;
- ◆ **intègre de nouvelles obligations d'information du consommateur à la charge des professionnels :**
 - en ajoutant des informations précontractuelles obligatoires, notamment la durée minimale pendant laquelle le producteur ou le fournisseur fournissent des mises à jour logicielles³⁹, l'indice de réparabilité des biens⁴⁰ ou, le cas échéant, des informations relatives aux pièces de rechange nécessaires pour maintenir la conformité des biens et la disponibilité d'instructions de réparation et d'entretien ;
 - par le biais de notices et labels harmonisés⁴¹. Ainsi, les informations relatives à la garantie commerciale de durabilité offerte par le producteur et relatives à la garantie légale de conformité des biens devront être communiquées par le biais, respectivement, d'un label et d'une notice harmonisés.

Cette directive doit être transposée au plus tard le 27 mars 2026 pour une entrée en vigueur à partir du 27 septembre 2026. Elle sera complétée notamment par la directive dite « *Green Claims* », en cours de discussion (cf. *infra*).

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) est l'administration française chargée de contrôler et de sanctionner les acteurs à l'origine d'une pratique commerciale déloyale. Cette dernière ne mène pas de travaux à ce jour concernant la transposition de la directive 2024/825/CE. En outre, elle considère que cette directive aura peu d'impact sur l'évolution de son activité, notamment parce que **le cadre français sur les pratiques commerciales trompeuses était en avance par rapport au cadre européen**, le premier ayant intégré les allégations environnementales dans ce domaine dès la loi « climat et résilience » de 2021 (cf. *supra*).

³⁸ L'obsolescence précoce programmée est définie comme « une stratégie commerciale consistant à planifier ou à concevoir délibérément un produit avec une durée de vie limitée, de manière à ce qu'il devienne prématurément obsolète ou non fonctionnel après un certain temps ou une intensité prédéterminée d'utilisation » (Considérant (16) de la directive 2024/825/CE).

³⁹ Pour les biens comportant des éléments numériques, pour des contenus numériques et pour des services numériques.

⁴⁰ Note qui doit exprimer la capacité d'un bien à être réparé, et qui doit se fonder sur des exigences harmonisées établies au niveau de l'Union européenne.

⁴¹ La Commission européenne précisera au plus tard le 27 septembre 2025, au moyen d'actes d'exécution, la maquette et le contenu de la notice et du label harmonisés devant être communiqués aux consommateurs.

2.1.2. Les allégations et labels environnementaux font l'objet d'un encadrement et d'un contrôle plus stricts au niveau national depuis 2021, et sont la cible d'une nouvelle directive européenne en cours de discussion

2.1.2.1. En sus de réglementations sectorielles européennes, les lois « AGEC » et « climat et résilience » de 2020 et 2021 ont interdit des allégations environnementales sur les emballages et produits, et fortement encadré l'utilisation de la notion de neutralité carbone

La réglementation sectorielle européenne interdit l'utilisation de certaines allégations environnementales, notamment pour les substances chimiques et produits « biocides »⁴² :

- ♦ le règlement (CE) n° 1272/2008 du 16 décembre 2008⁴³, dit règlement « CLP »⁴⁴, a pour objectif de communiquer sur les dangers de toutes les substances chimiques et de tous les mélanges dangereux au niveau européen⁴⁵. Ce dernier dispose au point 4 de son article 25 que des mentions telles que « non toxique », « non nocif », « non polluant », « écologique », ainsi que toute autre mention indiquant que la substance ou le mélange n'est pas dangereux, ou qui ne serait pas conforme à la classification de ces derniers, ne doivent pas figurer sur leur étiquette ou sur leur emballage ;
- ♦ le règlement (UE) n° 528/2012 du 22 mai 2012⁴⁶ précise les conditions de mise sur le marché de substances et produits « biocides » ainsi que leurs autorisations préalables obligatoires. Ses articles 69 et 72 relatifs à la classification, emballage et étiquetage des produits biocides ainsi qu'à leur publicité, transposés⁴⁷ à l'article R. 522-17 du code de l'environnement, interdisent l'emploi des mentions « produit biocide à faible risque », « non toxique », « ne nuit pas à la santé », « naturel », « respectueux de l'environnement », « respectueux des animaux » ou toute autre indication similaire dans l'étiquetage des produits biocides ainsi que dans leurs publicités.

En dehors de ces réglementations spécifiques, la France a renforcé l'encadrement des allégations environnementales par deux lois de 2020 et 2021, respectivement loi « relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire » (dite « AGEC ») et loi « portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets » (dite « climat et résilience »), dont les mesures sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2023 :

- ♦ l'article 13 de la loi « AGEC » de 2020 a interdit sur tous les emballages et produits les allégations génériques « biodégradable », « respectueux de l'environnement » ou toute mention équivalente⁴⁸. Par ailleurs, les produits et emballages en matière plastique dont la compostabilité ne peut être obtenue qu'en unité industrielle ne peuvent porter la

⁴² Sont qualifiées de « biocides » les substances actives et les préparations contenant une ou plusieurs substances actives et qui sont destinées à détruire, repousser ou rendre inoffensifs les organismes nuisibles, à en prévenir l'action ou à les combattre de toute autre manière, par une action chimique ou biologique.

⁴³ Publié au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) le 31 décembre 2008, entré en vigueur le 20 janvier 2009. Non transposable, il est de ce fait applicable dans l'ensemble des États-membres depuis cette date.

⁴⁴ Règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, modifiant et abrogeant les directives 67/548/CEE et 1999/45/CE et modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006.

⁴⁵ Ministère chargé de la transition écologique, site internet, « Produits chimiques : classification, étiquette et emballage », 2018 ([lien](#)).

⁴⁶ Règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides.

⁴⁷ Décret n° 2016-859 du 29 juin 2016 relatif aux procédures d'approbation, de mise à disposition sur le marché ainsi que de déclaration des produits et des substances actives biocides.

⁴⁸ Mesure codifiée à l'article L. 541-9-1 du code de l'environnement ; selon le guide pratique des allégations environnementales du CNC, peuvent être considérées comme des mentions équivalentes les allégations « écoresponsable », « respectueux de la planète », « bon pour l'environnement », « vert », entre autres.

mention « compostable ». Faisant l'objet d'un décret d'application de 2022⁴⁹, cette mesure d'interdiction ne s'applique pas aux communications commerciales, mais uniquement aux emballages et produits ;

- ◆ l'article 12 de la loi « climat et résilience » de 2021 a encadré l'utilisation de l'allégation de « neutralité carbone » ou toute autre formulation équivalente⁵⁰ dans les communications⁵¹, en exigeant le respect d'un cadre précis⁵² (cf. *infra*, encadré 3).

Par ailleurs, un décret⁵³ encadre depuis 2022 l'utilisation des mentions « reconditionné » et « produit reconditionné » pour des produits ou pièces détachées d'occasion, et interdit l'utilisation des mentions « état neuf », « comme neuf », « à neuf » ou toute mention équivalente pour ces mêmes pièces ou produits qualifiés de « reconditionnés ».

Encadré 3 : Modalités de communication sur la « neutralité carbone » d'un produit ou service

Depuis le 1^{er} janvier 2023, il est interdit aux annonceurs d'affirmer dans une communication qu'un produit ou service est neutre en carbone (ou formulation équivalente) sans respecter un cadre précis :

- réaliser un bilan d'émissions de gaz à effet de serre du produit ou service sur l'ensemble de son cycle de vie (norme ISO 14067 ou standard équivalent), tenu à jour annuellement ;
- adopter une démarche pour en priorité éviter les émissions, puis les réduire, et enfin les compenser ;
- définir une trajectoire de réduction des émissions correspondantes, sur au minimum dix ans, actualisée tous les cinq ans. Aucune augmentation des émissions unitaires n'est possible entre deux années ;
- compenser les émissions avec des projets répondant à des standards minimaux⁵⁴ ;
- publier un rapport mis à jour annuellement permettant d'informer le public sur chacun des points précédents ;
- rendre le lien vers ce rapport accessible sur le support publicitaire ou l'emballage du produit ou service concerné (*via* un lien internet ou un code à réponse rapide).

S'agissant du champ d'application, cette mesure est applicable à la correspondance publicitaire et aux imprimés publicitaires, à l'affichage publicitaire, ainsi qu'aux publicités figurant dans les publications de presse, diffusées au cinéma, émises par les services de télévision ou de radiodiffusion et par voie de services de communication en ligne (internet), ainsi qu'aux allégations apposées sur les emballages des produits⁵⁵.

Le manquement aux obligations de publication précitées peut faire l'objet d'une amende de 20 000 € pour une personne physique et de 100 000 € pour une personne morale, ces montants pouvant être portés jusqu'à la totalité des dépenses consacrées à l'opération illégale.

Les allégations, indications ou présentations fausses ou de nature à induire en erreur portant sur la portée des engagements en matière environnementale sont toutefois considérées comme des pratiques commerciales trompeuses, avec un système de sanction plus sévère (cf. encadré 2 *supra*).

Source : Code de l'environnement, articles L. 229-68 et L. 229-69 ; décrets n° 2022-538 et n° 2022-539 du 13 avril 2022, définissant le régime de sanctions applicables en cas de méconnaissance des dispositions relatives aux allégations de neutralité carbone dans la publicité, et relatif à la compensation carbone et aux allégations de neutralité carbone dans la publicité.

⁴⁹ Décret n° 2022-748 du 29 avril 2022 relatif à l'information du consommateur sur les qualités et caractéristiques environnementales des produits générateurs de déchets.

⁵⁰ Par exemple : « zéro carbone », « avec une empreinte carbone nulle », « climatiquement neutre », « intégralement compensé », « 100 % compensé ».

⁵¹ Applicable à la correspondance publicitaire et aux imprimés publicitaires, à l'affichage publicitaire, ainsi qu'aux publicités figurant dans les publications de presse, diffusées au cinéma, émises par les services de télévision ou de radiodiffusion et par voie de services de communication en ligne, ainsi qu'aux allégations apposées sur les emballages des produits.

⁵² Mesure codifiée à l'article L. 229-68 du code de l'environnement.

⁵³ Décret n° 2022-190 du 17 février 2022 relatif aux conditions d'utilisation des termes « reconditionné » et « produit reconditionné ».

⁵⁴ Définis dans l'article L. 229-55 du code de l'environnement : les réductions et séquestrations d'émissions issues des projets permettant de compenser les émissions de gaz à effet de serre sont mesurables, vérifiables, permanentes et additionnelles. Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application de ces principes.

⁵⁵ Entreprendre.service-public.fr, « Allégations de neutralité carbone », 2024 ([lien](#)).

Afin de constituer un outil de référence pour les professionnels et un support de vulgarisation à destination des consommateurs, un « Guide pratique des allégations environnementales »⁵⁶ a été publié par le Conseil national de la consommation (CNC)⁵⁷ en 2023. Il comporte ainsi une première partie décrivant le cadre juridique applicable aux allégations environnementales, suivie par une deuxième partie constituée de recommandations du CNC pour l'utilisation volontaire de différentes allégations environnementales relatives à des produits et des entreprises (cf. *infra*, tableau 1). Cette dernière catégorie d'allégations porte sur une démarche engagée par une entreprise et ne qualifie en aucun cas un produit comme étant plus respectueux de l'environnement.

Tableau 1 : Allégations environnementales faisant l'objet de recommandations par le CNC

Catégorie	Allégation
Allégations relatives aux produits	Bio (produits non alimentaires)
	Biosourcé
	Compostable
	Dépolluant, assainissant, purifiant
	Durable
	Ecoconçu
	Économe : « consomme moins »
	Écotoxicité réduite (et allégations de même nature)
	Empreinte écologique réduite
	Low-tech ⁵⁸
	Naturel (produits non alimentaires)
	Recyclable
	Réemployable, réutilisable
	Renouvelable, emploi de ressources renouvelables
	Réparable
Allégations relatives aux entreprises	Sans substances « x » (produits non alimentaires)
	Upcyclé, <i>upcycling</i> , upcyclage, surcyclage ⁵⁹
	Allégations qualifiant une entreprise ⁶⁰
	Opérations de compensation ⁶¹

Source : CNC, « Guide pratique des allégations environnementales », 2023 ([lien](#)).

Le CNC affirme que toute allégation doit donner une information claire, proportionnée et dénuée d'ambiguïté, dont la justification peut être fournie grâce à des éléments précis et mesurables sur les étapes du cycle de vie du produit concerné. Pour tout message reposant sur une allégation scientifique, l'annonceur doit être en mesure de présenter l'origine des résultats annoncés et la méthodologie ayant servi au calcul.

⁵⁶ CNC, « Guide pratique des allégations environnementales », 2023 ([lien](#)).

⁵⁷ Institué par le décret n° 83-642 du 12 juillet 1983, le Conseil national de la consommation (CNC) est un organisme paritaire consultatif placé auprès du ministre chargé de la consommation. Composé de représentants des entreprises, des consommateurs et des pouvoirs publics, il exerce une double mission de concertation sur des sujets touchant la consommation, et de consultation des pouvoirs publics en matière de politique de la consommation.

⁵⁸ Le CNC définit un produit « low-tech » comme étant, dans sa démarche et en comparaison avec une autre solution répondant au même besoin, une solution alternative économe en ressources (matières, énergie, etc.), en entretien, durable, appropriable et moins complexe d'un point de vue technologique.

⁵⁹ Le CNC indique que l'« *upcycling* » est un mot anglo-saxon qui se traduit par « le surcyclage » ou le « recyclage par le haut ». Pour recycler, il faut détruire un produit pour en reconstruire un nouveau, tandis que pour « upcycler », il faut utiliser des matériaux ou des produits dont on n'a plus l'usage.

⁶⁰ Le CNC considère que « lorsqu'une allégation environnementale qualifie une entreprise, elle vise la réduction des impacts environnementaux les plus significatifs de l'entreprise sur l'ensemble de son périmètre ».

⁶¹ Par exemple, « un produit acheté = un arbre planté » ; le guide du CNC indique qu'une compensation écologique se définit comme un « ensemble d'actions en faveur de l'environnement, permettant de contrebalancer les dommages causés par la réalisation d'un projet qui n'ont pu être évités ou limités. La compensation écologique peut consister en la protection d'espaces naturels, la restauration, la valorisation ou la gestion dans la durée, d'habitats naturels ».

Sans avoir de valeur réglementaire, ce guide constitue un document de référence résultant d'un travail entre représentants des entreprises, des consommateurs et des pouvoirs publics, qui décrit l'état du droit et qui fixe des lignes directrices au regard des connaissances scientifiques du moment pour le recours à des allégations environnementales⁶². Malgré l'inexistence de sanctions en cas de non-respect de ce guide (hors mesures législatives et réglementaires mentionnées dans ce dernier), les services de la DGCCRF peuvent s'appuyer sur son contenu pour relever et sanctionner les manquements à la réglementation en vigueur, notamment dans le cadre de leur mission de contrôle des pratiques commerciales trompeuses.

2.1.2.2. Les labels environnementaux sont soumis à des niveaux d'exigence variable et ont fait l'objet d'un travail de sélection par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) dès 2019 afin de distinguer ceux ayant le degré de fiabilité le plus élevé

Outre les allégations environnementales, les communications commerciales peuvent intégrer des « labels environnementaux ». Un label environnemental a pour objectif de distinguer des biens et services plus respectueux de l'environnement, en tant que repère pour le consommateur mais également comme outil de promotion et d'écoconception pour les fabricants et les distributeurs. Les allégations et labels environnementaux ne doivent pas être confondus avec des informations obligatoires pour certaines catégories de biens et services (« étiquette énergie » par exemple, cf. partie 2.3 *infra*).

Le terme « *label* » désigne une marque distinctive créée et apposée sur des marchandises pour en garantir l'origine ou les conditions de fabrication (label d'origine, label de conformité, label de qualité)⁶³. Ces labels se matérialisent par un logo et un nom apposé sur le produit ou son emballage, et peuvent être distingués dans trois catégories⁶⁴ en fonction de leur degré d'exigence et de fiabilité :

- ◆ **les labels conformes à la norme ISO 14024** (également appelés labels de « type 1 » ou « Ecolabel »⁶⁵) : labels publics ou privés, ils garantissent notamment que les critères environnementaux portent sur l'ensemble du cycle de vie du produit, qu'ils considèrent les impacts environnementaux les plus significatifs (changement climatique, eutrophisation, ressources naturelles non renouvelables, etc.), qu'une certification par un tiers indépendant existe, que les cahiers des charges sont révisés régulièrement, entre autres. Le label écologique de l'UE est compris dans cette catégorie (cf. *infra*, encadré 4) ;
- ◆ **les labels contrôlés ou certifiés par un organisme tiers indépendant sur la base d'un cahier des charges** : labels publics ou privés, ils ont des critères environnementaux décrits dans un cahier des charges ou un référentiel, et les produits (biens ou services) qui portent ce label sont contrôlés ou certifiés par un tiers indépendant. Leur certification relève d'une procédure réglementée qui doit être conforme aux articles L. 433-1 et suivants du code de la consommation ;
- ◆ **les logos « auto-déclaratifs »** : labels privés, leurs caractéristiques environnementales sont mises en avant par un producteur ou un distributeur sous la seule responsabilité de ce dernier. Dans leur globalité, ils sont « monocritère » et/ou ne concernent qu'une partie du cycle de vie du produit, ne reposent pas toujours sur un cahier des

⁶² Ayant été édité pour la première fois en 2010 à la suite du Grenelle de l'environnement, actualisé en 2014 et réactualisé en 2023, aucune modification majeure de ce guide ne paraît être prévue prochainement.

⁶³ Selon le dictionnaire de l'Académie française, le terme « label » a deux acceptions : 1. droit du travail : « *marque apposée sur certains produits pour garantir que l'entreprise productrice respecte les conditions de travail et de salaire prévues par la loi et par les conventions établies entre les organisations d'employeurs et les syndicats ouvriers* » ; 2. commerce : « *marque distinctive créée par des syndicats de producteurs ou des organismes officiels, et apposée sur des marchandises pour en garantir l'origine, les conditions de fabrication* ».

⁶⁴ CNC, *Guide pratique des allégations environnementales*, 2023.

⁶⁵ Seuls les labels conformes à la norme ISO 14024 peuvent être appelés « Ecolabel ».

charges ou un référentiel et n'obligent pas à recourir à l'avis d'un tiers indépendant (contrôle ou certification).

Encadré 4 : L'Écolabel européen, un label officiel de « type 1 »

Institué et encadré par le règlement (CE) n° 66/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009, l'Écolabel européen est le seul label écologique officiel (applicable à des biens et services) utilisable dans tous les pays membres de l'Union européenne. S'agissant des biens, il concerne à la fois le produit et son emballage, et garantit la qualité écologique, sanitaire et la qualité d'usage, en plus de prendre en compte le cycle de vie du produit et l'ensemble de ses impacts environnementaux. Son élaboration et ses évolutions sont réalisées après concertation avec les différentes parties prenantes (industriels, associations, pouvoirs publics) et il est certifié par un tiers indépendant.

Source : CNC, Guide pratique des allégations environnementales, 2023.

Dans un contexte d'augmentation du nombre de labels, et en raison des différents niveaux d'exigence auxquels ils sont soumis (cf. *supra*), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) a réalisé une étude en 2019 permettant d'identifier 100 labels environnementaux avec un degré de fiabilité élevé⁶⁶. Sans couvrir l'intégralité des labels présents sur le marché, en partant d'une liste de labels environnementaux certifiés par une partie tierce indépendante du fabricant et basés sur un référentiel intégrant des critères environnementaux, l'Ademe a procédé à une analyse⁶⁷, pour chaque label :

- ◆ de la fiabilité « structurelle » du label : s'assurer que ce dernier est conforme à sept exigences principales de la norme ISO 14024 (cf. *supra*) : existence d'une certification par une tierce partie indépendante, prise en compte du cycle de vie du produit et de l'aptitude à l'emploi du produit, fréquence de révision du référentiel, processus de participation formelle entre les parties prenantes, existence de plusieurs critères environnementaux et élaboration de ces critères sur des bases scientifiques éprouvées ;
- ◆ de la fiabilité « environnementale » du label : vérifier que le label couvre les impacts environnementaux les plus significatifs du produit à chacune des étapes de son cycle de vie. En considérant qu'un gain à une étape de cycle de vie peut avoir des conséquences dégradantes sur une autre étape, l'approche dite « cycle de vie et multi impacts » permet d'éviter les transferts d'impacts.

Cette analyse a permis à l'Ademe de recommander 100 labels environnementaux apposés sur 13 catégories de produits : alimentation, entretien et nettoyage, hygiène et beauté, vêtements et chaussures, mobilier, literie, textiles de maison, bricolage et décoration, papeterie et fournitures, multimédia, jeux et jouets, hébergements touristiques et jardin et fleurs. Un outil en libre accès sur internet⁶⁸ permettant d'obtenir diverses précisions sur chaque label recommandé a été mis à disposition par l'Ademe.

Le contrôle des labels environnementaux est couvert par la réglementation relative aux pratiques commerciales trompeuses (cf. *supra*, partie 2.1). En effet, l'article L. 121-4 du code de la consommation précise que sont réputées trompeuses en toutes circonstances, au sens des articles L. 121-2 et L. 121-3 du même code, les pratiques commerciales « *ayant pour objet d'afficher un certificat, un label de qualité ou un équivalent sans avoir obtenu l'autorisation nécessaire* ». Ainsi, le professionnel utilisant un label environnemental doit être en mesure de prouver son adhésion à celui-ci et de justifier du respect du cahier des charges par l'existence de contrôles réalisés par un tiers.

⁶⁶ Ademe, site internet, « 100 labels environnementaux recommandés par l'Ademe », 2019 ([lien](#)).

⁶⁷ La méthodologie de cette étude est basée sur une analyse documentaire de l'Ademe, et ne porte pas sur une vérification sur le terrain des éléments déclarés, ni sur des tests sur les produits permettant de vérifier que les critères environnementaux sont effectivement appliqués.

⁶⁸ Ademe, site internet, « Labels environnementaux », 2024 ([lien](#)).

À ce jour, en France, les peines prévues pour un label environnemental susceptible de constituer une pratique commerciale trompeuse sont définies à l'article L. 132-2 du code de la consommation ; ce dernier prévoit un système de sanction renforcé lorsque les pratiques commerciales trompeuses reposent sur des allégations environnementales, et par conséquent, des labels environnementaux (cf. *supra*, encadré 2).

2.1.2.3. Les allégations environnementales et les labels environnementaux sont la cible de la directive européenne « Green Claims » en cours de discussion

Au niveau européen, une nouvelle directive sur les allégations environnementales dite « Green Claims »⁶⁹, en cours de négociation, devrait renforcer davantage l'encadrement des allégations et labels environnementaux.

Selon la Commission européenne, les consommateurs manquent d'informations claires au point de vente et sont confrontés à des pratiques commerciales déloyales telles que l'écoblanchiment et l'obsolescence précoce. Elle s'appuie sur les chiffres tirés d'analyse d'impacts réalisée pour préparer les textes du « Pacte Vert » :

- ◆ 61 % des consommateurs déclarent éprouver des difficultés à comprendre quels produits sont réellement respectueux de l'environnement et 44 % indiquent qu'ils ne font pas confiance aux allégations environnementales ;
- ◆ 53 % des allégations environnementales dans l'UE ont été jugées vagues, trompeuses ou dénuées de fondement dans une autre étude récente de la Commission⁷⁰.

La directive « Green Claims » devrait compléter le cadre législatif des règles prévues par la directive 2024/825/CE relative aux pratiques commerciales déloyales, récemment adoptée (cf. *supra*), qui interdit notamment de faire une allégation environnementale générique pour laquelle l'entreprise n'est pas en mesure de démontrer une performance environnementale reconnue en rapport avec l'allégation. Tandis que la directive sur les pratiques commerciales déloyales dicte les principes généraux de ce qui peut ou ne peut pas être communiqué au consommateur (par exemple, interdiction d'émettre des allégations génériques), la directive « Green Claims » dicte comment les entreprises doivent justifier les allégations permises. En effet, l'objectif de cette nouvelle directive est d'établir des règles communes afin d'offrir aux consommateurs plus de clarté ainsi qu'une plus grande assurance sur la véracité des allégations environnementales et des labels environnementaux, en définissant :

- ◆ des critères clairs pour que les entreprises prouvent l'exactitude de leurs allégations et labels environnementaux ;
- ◆ les exigences relatives au contrôle préalable de ces allégations et labels par un vérificateur indépendant et accrédité ;
- ◆ de nouvelles règles de gouvernance des systèmes de labels environnementaux afin de garantir leur solidité, leur transparence et leur fiabilité.

Le projet de directive est toujours en cours de négociation. Après l'adoption d'une position en première lecture par le Parlement européen le 12 mars 2024, une orientation générale du Conseil européen a été obtenue lors du Conseil environnement du 17 juin 2024⁷¹ ; la phase de trilogues devrait débuter fin 2024, et le texte final pourrait être adopté vers la fin du premier semestre 2025.

⁶⁹ La Commission européenne a publié le 22 mars 2023 une proposition de directive sur les allégations environnementales explicites et les labels environnementaux.

⁷⁰ Service de recherche du Parlement européen, « Directive sur les allégations écologiques », mars 2024 ([lien](#)).

⁷¹ Parlement européen, site internet, « Green claims directive: Protecting consumers from greenwashing » ([lien](#)).

Cette directive ciblerait les allégations environnementales explicites (écrites ou orales) et les labels environnementaux (publics et privés) que les entreprises utilisent volontairement lorsqu'elles mettent en avant leur caractère écologique et qui couvrent les incidences environnementales, les aspects environnementaux ou la performance environnementale d'un produit ou d'un professionnel⁷². Elle établit une distinction entre les allégations environnementales explicites et les labels environnementaux, afin de préciser clairement les obligations applicables à chacun d'entre eux ; cette directive ne traite pas du sujet des obligations d'affichage dans les produits (étiquettes d'impact environnemental, par exemple). **Enfin, cette directive s'appliquerait aux allégations et labels environnementaux qui ne sont pas réglementés par d'autres actes européens**⁷³.

S'agissant des principales mesures potentielles, cette directive :

- ♦ **crée des critères de « justification » des allégations environnementales, visant à garantir que les allégations faites par les professionnels correspondent bien à un bénéfice environnemental pertinent et effectif** (articles 3 et 4). Elles doivent ainsi être fondées sur une « évaluation » cohérente et solide d'un point de vue scientifique. Par exemple, cette évaluation doit « *s'appu[er] sur des preuves scientifiques largement reconnues, utilise[r] des informations exactes et t[enir] compte des normes internationales pertinentes* », « *démontre[r]* » que l'allégation vise une caractéristique « *significative du point de vue du cycle de vie* » (du produit), et déterminer si l'amélioration objet de l'allégation causerait un « *préjudice important* » sur d'autres dimensions environnementales. Dans ce cadre, la directive pourrait contenir des **exigences spécifiques pour les allégations liées au climat, en particulier celles fondées sur l'utilisation de crédits carbone**⁷⁴, afin de permettre au consommateur d'être pleinement informé de l'utilisation et des effets de ces crédits carbone. En effet, la position du Conseil établit également une distinction entre :
 - les allégations de contribution (utilisation de crédits carbone visant à contribuer à l'action pour le climat) ;
 - les allégations de compensation (utilisation de crédits carbone visant à compenser une partie des émissions). Pour ces allégations, les entreprises devraient démontrer un objectif « zéro net » et des progrès relatifs à la décarbonation de leur activité, ainsi qu'indiquer le pourcentage des émissions totales de gaz à effet de serre compensés ;
- ♦ **encadre la communication de ces allégations par les professionnels aux consommateurs** (articles 5 et 6), afin de garantir que le consommateur dispose facilement de l'ensemble des informations pertinentes pour apprécier et comprendre l'allégation. Par exemple, doivent être fournies directement avec l'allégation ou accessibles via un code QR (ou équivalent) les caractéristiques, normes pertinentes, études et calculs mobilisés dans le cadre de l'allégation. À cet égard, la proposition de directive **introduit la possibilité que les allégations relatives aux incidences environnementales cumulées fondées sur indicateur agrégé ne puissent être formulées que sur la base de règles établies dans le droit européen**, ou qu'un label environnemental agrégé (de type score) ne puisse être attribué que lorsque la méthode d'agrégation est établie dans le droit européen⁷⁵ ;

⁷² Conseil de l'Union européenne, communiqué de presse, « Directive sur les allégations écologiques : le Conseil est prêt à entamer des discussions avec le Parlement européen », 17 juin 2024 ([lien](#)).

⁷³ Tels que le règlement (CE) n° 66/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 établissant le label écologique de l'UE ou le règlement (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, et abrogeant le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil.

⁷⁴ On parle d'achat de « crédit carbone » lors du financement de projets de réduction/capture des émissions de CO₂.

⁷⁵ Les États-membres ont conservé cette possibilité dans l'orientation générale, à la nuance près qu'ils pourraient conserver ou établir des méthodes d'agrégation tant qu'aucune méthode en la matière n'existe au niveau de l'Union

- ◆ **encadre l'utilisation de labels environnementaux**, en les soumettant aux mêmes exigences que les allégations, mais en fixant également des exigences relatives aux « systèmes de labels environnementaux ». Concernant les conditions de production et de certification de ces labels, ces exigences portent notamment sur la transparence et les conditions d'élaboration et de fonctionnement de ces labels : accessibilité du public aux informations relatives à la propriété, aux organes décisionnaires du système de label, aux procédures de contrôle de conformité, entre autres.
- ◆ **encadre les modalités de création de nouveaux labels**. Dans la proposition initiale de la Commission, un nouveau système de label environnemental ne peut être mis en place qu'en vertu du droit européen. Ainsi, en cas d'adoption :
 - aucun nouveau système national ou régional de label ne pourrait être établi par les autorités publiques des États-membres, et seuls pourraient subsister les systèmes nationaux ou régionaux existants et conformes aux exigences de la directive ;
 - les systèmes de labels mis en place par des opérateurs privés ne seraient approuvés que s'ils apportent une « *valeur ajoutée en termes d'ambition environnementale* » par rapport aux labels existants.

L'orientation générale du Conseil a modulé ces restrictions en replaçant les autorités publiques nationales au même niveau que les opérateurs privés : à partir de l'entrée en vigueur de la directive, les systèmes nationaux ou régionaux devraient être soumis à approbation de la Commission et seraient approuvés à condition qu'ils apportent une « valeur ajoutée » à l'existant. Les systèmes issus d'États tiers seraient soumis à la même condition d'approbation.

Toute allégation ou label environnemental devrait faire l'objet d'une vérification par des tiers experts indépendants avant d'être diffusé/publié. En effet, l'orientation générale du Conseil européen conserve le principe de la vérification *ex ante* des allégations environnementales explicites et des labels environnementaux, prévu par la proposition de la Commission européenne. **Cette vérification se solderait par la délivrance d'un certificat de conformité, qui devrait être accessible pour le consommateur**. Toutefois, selon l'orientation générale du Conseil⁷⁶ :

- ◆ les systèmes de labels écologiques ISO 14024 de type I (cf. *supra*) seraient exemptés de vérification s'ils sont officiellement reconnus dans un État-membre, et qu'ils satisfont aux nouvelles règles. La reconnaissance par un État membre serait suffisante pour l'ensemble du marché de l'UE ;
- ◆ une procédure simplifiée serait mise en place afin d'exempter certains types d'allégations environnementales de la vérification par des tiers. Les entreprises qui pourraient en bénéficier devraient démontrer qu'elles respectent les nouvelles règles en complétant un document technique, devant être complété avant que l'allégation ne soit rendue publique. En outre, même si les microentreprises seraient également soumises à vérification conformément à l'orientation générale, elles disposeraient de quatorze mois de plus que les autres entreprises pour se conformer à ces règles.

⁷⁶ Conseil de l'Union européenne, communiqué de presse, « Directive sur les allégations écologiques : le Conseil est prêt à entamer des discussions avec le Parlement européen », 17 juin 2024 ([lien](#)).

La France soutient la proposition de directive de la présidence belge du Conseil européenne⁷⁷, en considérant que cette dernière :

- ◆ comporterait des avancées majeures en matière d'information du consommateur et d'harmonisation des règles pour lutter contre les allégations trompeuses et l'écoblanchiment, en cohérence avec les orientations nationales françaises (lois « AGECE » et « climat et résilience » notamment) ;
- ◆ permettrait de couvrir un champ large d'opérateurs économiques tout en s'inscrivant dans une logique de simplification et d'accompagnement. La mise en place d'une procédure simplifiée pour la vérification des allégations permettrait d'atteindre un équilibre entre protection des consommateurs et charge administrative des entreprises ;
- ◆ donnerait des marges de manœuvre aux États-membres pour créer de nouveaux labels publics ;
- ◆ permettrait de renforcer la crédibilité des allégations liées au climat, notamment en distinguant les « contributions » à la neutralité carbone et les allégations de « compensation » carbone, qui doivent s'accompagner d'un engagement à poursuivre un objectif « net zéro ».

Néanmoins, la France souhaiterait préserver l'autorisation des labels environnementaux privés basés sur des scores agrégés lorsque les méthodologies européennes ou nationales manquent, dès lors qu'il y existerait une base scientifique justifiée, en considérant que cela stimulerait l'innovation et pourrait être source d'inspiration pour de nouvelles méthodologies européennes. Lors des trilogues à venir, la France proposera de revenir sur cette question⁷⁷.

Dans ce contexte, certaines entreprises affirmeraient ne plus recourir à des allégations environnementales, par peur de la sanction ce qui conduirait selon elles à un recul des pratiques vertueuses, celles-ci existant pour partie afin d'être mises en avant. Certaines entreprises ont déclaré auprès de la Commission européenne que, lorsque la directive « *Green Claims* » entrera en vigueur, elles se retiendront de faire toute allégation environnementale par peur d'être accusées d'écoblanchiment (phénomène de « *greenhushing* » en anglais, « silence écologique » en français).

Néanmoins, la Commission européenne estime que la directive aura pour conséquence de « nettoyer » le marché de nombreuses allégations environnementales dans un premier temps, par principe de précaution des acteurs. Dans un second temps, les entreprises devraient toutefois s'adapter aux exigences et faire des allégations plus fiables et spécifiques, notamment parce que les consommateurs qui souhaitent acheter des produits plus « durables » valorisent cette information. Avec ce nouveau cadre, seuls les biens et produits présentant des vertus environnementales démontrés pourront le faire valoir, ce qui devrait augmenter leur consommation et la confiance des consommateurs (cf. Annexe VI).

Les enjeux relatifs au contrôle des allégations environnementales en France sont abordés *infra* (cf. partie 3).

⁷⁷ Éléments transmis par le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) à la mission.

2.2. Les limitations et interdictions ciblées de communications commerciales portant sur des produits néfastes à l'environnement et à la santé ne sont que partiellement voire pas mises en œuvre

2.2.1. La réglementation s'intéresse à la limitation du volume global de communications commerciales pour certains médias et supports de diffusion

La réglementation peut réguler le volume global de communications commerciales diffusées auprès des consommateurs (hors interdictions ou limitations de publicité, cf. partie 2.2.2 et partie 2.2.3 *infra*). Par exemple :

- ◆ **pour les médias audiovisuels**, la publicité est couverte par des réglementations européennes et nationales (hors parrainages et placements de produit) :
 - la proportion de spots de publicité télévisée et de spots de téléachat au cours des périodes comprises entre 6 et 18 heures et entre 18 et 24 heures ne doit pas dépasser 20 % de ces périodes respectivement, en vertu de l'article 23 de la directive européenne dite « services de médias audiovisuels » ou « SMA »⁷⁸ ;
 - les télévisions publiques sont limitées à 6 minutes de publicité par heure en moyenne quotidienne et à 8 minutes par heure d'horloge depuis le 1^{er} janvier 2009. Depuis le 5 janvier 2009, les chaînes publiques ne diffusent plus de publicités commerciales après 20 heures et jusqu'à 6 heures le lendemain. Après 20 heures, les télévisions publiques ont le droit de diffuser de la publicité collective et d'intérêt général (écrans limités à 4 minutes) ;
 - les télévisions privées hertziennes sont limitées à 9 minutes de publicité par heure en moyenne quotidienne depuis le 1^{er} janvier 2009 (6 minutes auparavant) et à 12 minutes par heure d'horloge. En outre, en cas d'introduction d'une seconde coupure publicitaire dans les films et les œuvres cinématographiques dont la durée dépasse une heure, les coupures ne peuvent pas excéder 6 minutes ;
- ◆ **pour la radio** : depuis avril 2016, certaines radios publiques peuvent diffuser de la publicité en respectant certaines limites⁷⁹ : 17 minutes par jour en moyenne par trimestre ; 30 minutes maximum pour un jour donné ; 8 minutes pour un jour donné entre 7 h et 9 h ; 1,5 minutes par « tunnel » publicitaire entre 7 h et 9 h ;
- ◆ **pour les journaux** : la surface consacrée à la publicité dans les journaux ne doit pas excéder la moitié de la surface totale⁸⁰ ;
- ◆ **pour l'affichage publicitaire** :
 - les règles relatives à la publicité extérieure et lumineuse visent à protéger le cadre de vie (paysage et patrimoine) en y interdisant l'affichage publicitaire⁸¹.
 - les maires ou présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent appliquer une réglementation plus restrictive ou déroger aux interdictions existantes pour l'affichage publicitaire au sein de leur règlement local de publicité (cf. encadré 5 *infra*).

⁷⁸ Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels.

⁷⁹ Décret n° 2016-405 du 5 avril 2016 portant modification du cahier des charges de la société nationale de programme Radio France.

⁸⁰ Article 72 du code général des impôts, annexe III.

⁸¹ Nombreuses interdictions de publicité codifiées dans le code de l'environnement et le code de la route, par exemple : sur les immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques, sur les monuments naturels et dans les sites classés, dans les cœurs des parcs nationaux et les réserves naturelles, sur les arbres, en dehors des lieux qualifiés d'agglomération par les règlements relatifs à la circulation routière, sur les murs de cimetière et de jardin public, sur les éléments relatifs aux réseaux de distribution électrique et de télécommunication, entre autres.

Encadré 5 : Les règlements locaux de publicité (RLP)

Le règlement local de publicité (RLP) est un document d'urbanisme élaboré à l'initiative du maire et approuvé par délibération du conseil municipal. Il peut également être élaboré à l'échelle intercommunale par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ; dans ce cas, on parle de règlement local de publicité intercommunal (RLPI).

Il a pour vocation de réglementer l'implantation et l'utilisation des enseignes, pré-enseignes et publicités extérieures dans une commune en ajustant la réglementation nationale par rapport aux enjeux locaux.

Ainsi, **le RLP peut appliquer, dans les zones qu'il définit, une réglementation plus restrictive que les prescriptions de la réglementation nationale**, par exemple :

- limiter le nombre et le format des dispositifs publicitaires muraux ;
- interdire les publicités scellées au sol et limiter les dispositifs d'affichage numérique ;
- interdire les publicités murales dans les espaces boisés classés et les zones naturelles à protéger figurant dans le plan local d'urbanisme (PLU)⁸². En effet, dans le cadre de la réglementation nationale, seuls les dispositifs scellés au sol sont interdits dans ces espaces.

Le RLP peut également prévoir une réglementation plus souple, par exemple :

- déroger à l'interdiction des publicités aux abords des monuments historiques, des sites patrimoniaux et des réserves naturelles ;
- déroger à l'interdiction des publicités hors agglomération en les autorisant à proximité immédiate des centres commerciaux exclusifs de toute habitation.

Plusieurs règlements locaux de publicité (Nantes, Lyon, Rennes) interdisent à ce jour les panneaux d'affichage numérique sur leur territoire, et limitent le nombre de panneaux d'affichage de la publicité sans déroger aux dispositions du code de l'environnement.

Source : [Entreprendre.service-public.fr](https://entreprendre.service-public.fr), « Règlement local de publicité (RLP) », 2024 ([lien](#)) ; mission.

Malgré les nombreuses limitations précitées s'appliquant aux médias audiovisuels, à la radio, aux journaux et à l'affichage, les médias et espaces de diffusion numérique tels que les grandes plateformes numériques ne sont pas soumis à des limitations du volume de publicité.

Ces dernières sont toutefois en capacité de paramétrer différemment leurs interfaces numériques et les contenus qu'elles proposent afin de limiter l'exposition de leurs utilisateurs aux communications commerciales. Par exemple, depuis novembre 2023, la plateforme numérique *Meta* propose aux utilisateurs de ses produits *Facebook* et *Instagram* d'avoir des comptes sans aucune publicité, en moyennant le paiement d'un abonnement de 9,99 € par mois⁸³. *A contrario*, tout utilisateur souhaitant utiliser gratuitement ces produits est exposé à des publicités. **Au regard de la faisabilité technique d'une telle mesure (cf. *supra*), la réglementation pourrait s'intéresser à une limitation du volume de communications commerciales dans l'espace numérique.**

⁸² Document communal ou intercommunal de planification de l'urbanisme qui détermine les conditions d'aménagement et d'utilisation des sols. Il définit, pour chaque terrain, les règles d'urbanisme applicables.

⁸³ En s'abonnant sur facebook.com, 9,99 € par mois pour un compte, plus 6 € par mois (ou prix dans la devise locale appropriée) pour chaque compte supplémentaire appartenant au même « Espace comptes » ; Facebook, site internet, « Abonnement sans publicités », 2024 ([lien](#)).

2.2.2. Des mesures d'interdictions totales ou partielles des communications commerciales ont été justifiées par les objectifs de protection de la santé et de sécurité des consommateurs

La réglementation des communications commerciales peut viser à protéger les consommateurs de biens et services comportant des risques pour le consommateur, notamment en interdisant ces communications ou en encadrant leur contenu et diffusion. Depuis les années 1980, divers textes législatifs et réglementaires ont introduit des règles encadrant la diffusion de communications commerciales sur des biens ou services dont la consommation entraîne un risque de santé, de sécurité ou financier pour le consommateur (cf. *infra*, tableau 2).

Tableau 2 : Exemples d'encadrement des communications commerciales relatives à des produits comportant des risques pour le consommateur

Risque(s) identifié(s) pour le consommateur	Bien(s) ou service(s) concerné(s)	Principaux textes applicables
Risques de santé	Alcool	▪ Loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme (dite « loi Évin »)
	Médicaments et produits de santé	▪ Code de la santé publique
	Tabac	▪ Loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme (dite « loi Évin »)
	Téléphonie	▪ Code de la santé publique (articles L. 5231-3 ⁸⁴ et L. 5232-1-1 ⁸⁵)
Risques de sécurité	Armes à feu	▪ Loi n° 85-706 du 12 juillet 1985 relative à la publicité en faveur des armes à feu et de leurs munitions
Risques financiers	Crédits à la consommation	▪ Code la consommation (articles L. 312-5 à L. 312-11)
	Jeux d'argent et de hasard	▪ Décret n° 2020-1349 du 4 novembre 2020 relatif aux modalités de régulation de l'Autorité nationale des jeux

Source : Mission.

Par exemple, afin de protéger la santé du consommateur et de la population, diverses mesures, et notamment la loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme (« loi Évin »), ont encadré les communications sur les produits de tabac (cf. encadré 6 *infra*) et les boissons alcoolisées (cf. encadré 7 *infra*). Tandis que pour le tabac les interdictions de communication commerciale ont été renforcées au fil des années, la portée de la loi Évin sur l'encadrement des communications sur les boissons alcoolisées a été progressivement affaiblie, la population française restant fortement exposée à ces dernières.

⁸⁴ Toute publicité, quel qu'en soit le moyen ou le support, ayant pour but direct de promouvoir la vente, la mise à disposition, l'utilisation ou l'usage d'un téléphone mobile par des enfants de moins de quatorze ans est interdite.

⁸⁵ Fait référence aux risques d'exposition de la tête aux émissions radioélectriques et aux champs électromagnétiques émis par l'équipement.

Encadré 6 : L'interdiction progressive des communications commerciales sur les produits du tabac et de vapotage dans la lutte contre le tabagisme en France

La première loi française visant à lutter contre le tabagisme (loi n° 76-616 du 9 juillet 1976, dite « loi Veil ») a introduit une interdiction de publicité sur certains supports : « *Toute propagande ou publicité, directe ou indirecte, en faveur du tabac ou des produits du tabac ainsi que toute distribution gratuite sont interdites* » (article 2). L'article 5 interdit la distribution d'échantillons gratuits, l'article 7 interdit la publicité à destination de la jeunesse et l'article 10 interdit le parrainage d'événements sportifs. Seule la publicité dans la presse écrite est autorisée⁸⁶ ; néanmoins, l'article 8 précise que si la publicité est autorisée, celle-ci doit se limiter à afficher les caractéristiques du produit.

La loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme (dite « loi Évin ») dispose que, jusqu'au 31 décembre 1992, toute publicité en faveur du tabac ou des produits de tabac doit faire figurer « un message à caractère sanitaire » fixé par arrêté ministériel⁸⁷ (« Fumer provoque des maladies graves ») et interdit à partir du 1^{er} janvier 1993 toute publicité relative au tabac, tous médias confondus (article 3). Par ailleurs, l'article 1^{er} fait sortir le prix du tabac du calcul des indices de prix à la consommation.

En 1992, un arrêté⁸⁸ fixe les conditions que doivent respecter les affichettes publicitaires autorisant le tabac à l'intérieur des débits où il est vendu, le contenu de ces affichettes étant limité aux caractéristiques descriptives du produit. En 1993, la loi⁸⁹ autorise toutefois la publicité pour le tabac dans les revues professionnelles du secteur. En 1994, un arrêté⁹⁰ modifie les messages à caractère sanitaire fixés par la loi Évin (« Fumer provoque le cancer » ; « Fumer provoque des maladies mortelles » ; « Fumer nuit à votre entourage » ; « Fumer provoque des maladies cardio-vasculaires »).

La loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique interdit la publicité pour le tabac sur internet par transposition de la directive européenne du 26 mai 2003.

Enfin, la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a étendu les interdictions aux dispositifs électroniques de vapotage et leurs flacons de recharge (article 23).

Source : Cf. notes en bas de page.

Encadré 7 : L'encadrement des communications commerciales sur les boissons alcoolisées, une interdiction de publicité progressivement allégée

Les débats en France autour de la limitation des communications commerciales pour les boissons alcoolisées ont commencé dans les années 1980 : la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 « portant diverses mesures d'ordre social » interdit la publicité pour des boissons contenant plus de 1° d'alcool sur toutes les antennes hertziennes ou distribuées par câbles (radio et télévision) publiques et privées, ainsi que dans les publications destinées à la jeunesse, et prévoit l'ajout d'une mention légale de modération de la consommation de ces boissons ainsi que l'interdiction de ce que l'on appellerait aujourd'hui le « parrainage/sponsoring » (article 97).

Le vote de la loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme (dite « loi Évin ») a été permis par un travail collectif réalisé par des médecins et des associations afin de sensibiliser les pouvoirs publics, et notamment Claude Évin, directeur de campagne de François Mitterrand puis ministre de la santé⁹¹. En dépit d'oppositions autour d'une potentielle d'interdiction de la publicité sur le tabac et d'une limitation de la publicité pour les boissons alcoolisées, la mobilisation de la société civile, de journalistes et du ministre de la santé ont permis à la loi d'être

⁸⁶ Si sa quantité ne dépasse pas la moyenne sur 1974 et 1975 de la quantité de publicités dans la presse écrite.

⁸⁷ Arrêté du 26 avril 1991 fixant les conditions relatives au message de caractère sanitaire devant accompagner toute propagande ou publicité en faveur du tabac ou des produits du tabac.

⁸⁸ Arrêté du 31 décembre 1992 fixant les caractéristiques des affichettes relatives à la publicité en faveur du tabac, des produits du tabac ou des ingrédients dans les débits de tabac.

⁸⁹ Loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social, dite « loi Neiertz ».

⁹⁰ Arrêté du 4 juillet 1994 modifiant l'arrêté du 26 avril 1991 fixant les méthodes d'analyse des teneurs en nicotine et en goudron et les méthodes de vérification de l'exactitude des mentions portées sur les conditionnements, ainsi que les modalités d'inscription des messages de caractère sanitaire et des mentions obligatoires sur les unités de conditionnement du tabac et des produits du tabac.

⁹¹ Gallopel-Morvan et al., « France's Évin Law on the control of alcohol advertising: content, effectiveness and limitations », 2017.

votée⁹². Les opposants à ces mesures portaient atteinte à la science en dénigrant certains résultats et en insistant sur l'absence de lien causal direct prouvé entre la publicité et la consommation.

La loi Évin encadre les modalités de la publicité pour les boissons alcoolisées en fixant trois règles :

- l'encadrement strict du contenu des communications commerciales pour les boissons alcoolisées (définies comme toute boisson dont le taux dépasse 1,2 grammes d'alcool par litre (g/L)) : les éléments autorisés dans les communications commerciales de boissons alcoolisées sont l'origine, la dénomination, la composition, l'indication du degré volumique d'alcool, les modalités de vente et de consommation. Les éléments qui ne sont pas autorisés sont donc toute image et/ou texte associé(s) à la notion de plaisir, de personnages charismatiques, de succès ou autres ;
- la diffusion de publicités pour les boissons alcoolisées autorisée pour : la presse adulte, la radio (en semaine de minuit à 17h, sauf le mercredi entre minuit et 7h), l'affichage numérique (bannières, *display*) si les jeunes ne sont pas explicitement visés, l'intérieur des points de vente, dans les musées du vin, sur les objets qui sont destinés à la consommation d'alcool (verres de vin, par exemple). Dans ce qui n'est pas listé et donc non autorisé, la publicité pour les boissons alcoolisées est interdite à la télévision, au cinéma et dans les événements culturels (festivals) ou sportifs ;
- l'apposition d'une mention obligatoire : toute publicité pour une boisson alcoolisée doit comporter la mention « *L'abus d'alcool est dangereux pour la santé. À consommer avec modération.* ».

La portée de la version initiale de la loi Évin a été affaiblie par diverses modifications au fil du temps :

- 1994⁹³ : autorisation des communications commerciales sur les panneaux d'affichage (alors qu'initialement elles n'étaient autorisées que sur les lieux de production ou de vente), permettant ainsi l'affichage dans les stades ou dans les locaux des associations de jeunesse et d'éducation populaire ;
- 2009⁹⁴ : autorisation de la publicité en ligne, sauf sur les sites internet de sport ou les sites internet dédiés aux enfants ;
- 2016⁹⁵ : autorisation de publicité pour les contenus, images, représentations, descriptions, commentaires ou références liés à une boisson alcoolisée⁹⁶ relatifs à « *une région de production, à une toponymie, à une référence ou à une indication géographique, à un terroir, à un itinéraire, à une zone de production, au savoir-faire, à l'histoire ou au patrimoine culturel, gastronomique ou paysager* ».

Ainsi, malgré l'ambition initiale de la loi Évin, la population française reste fortement exposée aux communications commerciales relatives aux boissons alcoolisées. Lors d'une enquête européenne (*European School Survey Project on Alcohol and other Drugs, ESPAD*)⁹⁷ menée en 2015 sur des jeunes âgés d'entre 16 et 18 ans, 30 % des répondants déclarent avoir été exposés quasiment quotidiennement à des communications commerciales de boissons alcoolisées (publicité, promotion, etc.) au cours de l'année écoulée, la source principale étant les supermarchés ; ils déclarent également avoir été exposés au moins une fois dans le mois à la promotion de boissons alcoolisées dans les films (66 % des déclarants), dans les magazines (59 %), sur les panneaux d'affichage publicitaire (55 %), sur internet (54 %), à la radio (50 %), sur les panneaux des transports en commun (40 %), lors d'événements sportifs (36 %) et dans les jeux-vidéo (23 %).

⁹² Organisation mondiale de la santé (OMS), « *Commercial Determinants of Noncommunicable Diseases in the WHO European Region* », 2024 ([lien](#)) ; Gallopel-Morvan et al., « *France's Évin Law on the control of alcohol advertising: content, effectiveness and limitations* », 2017.

⁹³ Loi n° 94-679 du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

⁹⁴ Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, article 97.

⁹⁵ Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

⁹⁶ Disposant d'une identification de la qualité ou de l'origine, ou protégée au titre de l'article L. 665-6 du code rural et de la pêche maritime.

⁹⁷ Observatoire français des drogues et des tendances addictives, « Les drogues durant les « années lycée ». Résultats de l'enquête ESPAD 2015 en France », 2016 ([lien](#)).

En outre, **Santé publique France a réalisé une étude sur l'exposition des Français à la publicité des alcooliers entre 2018 et 2020⁹⁸**, en croisant les données de dépenses publicitaires et d'audience (presse papier et radio). L'exposition est mesurée en nombre de contacts par an⁹⁹ (cf. *infra*, tableau 3).

Tableau 3 : Exposition de la population française à des publicités relatives à des boissons alcoolisées (par tranche d'âge, en nombre de contacts)

-	2018	2019	2020
Radio			
13-17 ans	40,9	45,0	46,4
18-24 ans	60,8	77,7	69,4
25-49 ans	107,7	133,0	140,0
50 ans et +	129,7	168,4	165,8
Presse			
15-17 ans	86,1	78,2	29,8
18-24 ans	96,5	83,6	31,0
25-49 ans	95,1	79,8	31,9
50 ans et +	99,8	83,8	38,4

Source : Santé publique France.

Note : Les chiffres de l'année 2020 doivent être interprétés en considérant le contexte de la crise sanitaire du Covid-19.

L'article L. 3355-1 du code de la santé publique a habilité les associations de lutte contre l'alcoolisme à agir devant les tribunaux pour les infractions à la loi Évin : « *Les associations dont l'objet statutaire comporte la lutte contre l'alcoolisme, régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits, peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile pour les infractions prévues au présent titre* »¹⁰⁰. Des associations sont aussi soutenues financièrement par les pouvoirs publics pour faire un travail de veille et d'actions en justice, qui permettent progressivement de créer une jurisprudence en la matière. L'Association Addictions France¹⁰¹ assure ainsi cette veille et mène des actions en justice.

S'agissant de l'autorégulation des communications commerciales, Noel et al. (2020)¹⁰² constatent que **toutes les études analysées dans leur revue de littérature (près d'une cinquantaine) montrent que, malgré l'existence de codes de bonne conduite dans le cadre de l'autorégulation de la profession publicitaire, les enfants et adolescents restent exposés à des messages publicitaires concernant les boissons alcoolisées**. En outre, sur l'autorégulation des pratiques commerciales des alcooliers, l'Association Addictions France dénonce en 2019 une « mauvaise foi » de la part de ces derniers¹⁰³, qui déploient des efforts pour toucher les populations vulnérables et qui n'accordent que peu de crédit à la réglementation, les procès ayant lieu après la diffusion de leurs publicités.

Ces éléments ne remettent pas en cause l'efficacité de la loi Évin (elle l'est moins que dans sa version initiale, notamment pour les panneaux d'affichage ou sur internet, cf. *supra*), mais démontrent que cette dernière n'a pas été respectée à de nombreuses reprises par les industriels. Pour faire respecter ce cadre légal, l'Association Addictions France a engagé 69 affaires jugées entre 1991 et 2019, dont 59 ont été jugées en défaveur de l'annonceur ; les juges ont sanctionné toutes les références explicites ou implicites à la sexualité, au sport, à la liberté, entre autres¹⁰³. En 2024 et depuis la promulgation de la loi Évin, cette association a agi en justice sur une centaine de contentieux définitivement jugés, qui ont abouti à une condamnation dans 85% des cas¹⁰⁴.

Source : Cf. notes en bas de page.

⁹⁸ Santé publique France, « Quelle exposition des Français à la publicité des alcooliers ? Évaluation des investissements publicitaires alcool et de l'exposition à ces publicités entre 2018 et 2020 », 2022 ([lien](#)).

⁹⁹ Les boissons imitant des boissons alcoolisées mais sans alcool (« bières 0 % alcool ») ne sont pas comptabilisées.

¹⁰⁰ L'article L. 3355-1 du code de la santé publique indique également que : « *Peuvent exercer les mêmes droits les associations de consommateurs mentionnées à l'article L. 421-1 du code de la consommation pour les infractions prévues au chapitre Ier du présent titre ainsi que les associations familiales mentionnées aux articles L. 211-1 et L. 211-2 du code de l'action sociale et des familles pour les infractions prévues aux chapitres Ier et III du présent titre* ».

¹⁰¹ Association Addictions France depuis 2021, anciennement dénommée Association nationale de prévention en alcoologie et addictologie (ANPAA).

¹⁰² Noel, Sammartino & Rosenthal, « *Exposure to Digital Alcohol Marketing and Alcohol Use: A Systematic Review* », *Journal of Studies on Alcohol and Drugs*, 2020 ([lien](#)).

¹⁰³ Association Addictions France, « L'autorégulation des pratiques commerciales des alcooliers », 2019.

¹⁰⁴ Association Addictions France, « Promotion de l'alcool : les dérives du marketing sur les réseaux sociaux », 2024.

2.2.3. Les interdictions de communications commerciales relatives à des biens particulièrement nocifs à l'environnement ne sont pas encore opérationnelles

Depuis 2021, des mesures visent à réduire l'exposition des consommateurs aux communications commerciales sur des produits « à fort impact » sur l'environnement. La notion d'un produit « à fort impact sur l'environnement » est toutefois difficile à définir et donc moins développée que celle d'un produit « à fort impact sur la santé » (cf. Annexe VI). Néanmoins, la loi « climat et résilience » de 2021 a introduit deux interdictions de publicité :

- ◆ pour les « énergies fossiles » (article L. 229-61 du code de l'environnement) ;
- ◆ pour les voitures les plus polluantes (article L. 229-62 du code de l'environnement).

Au-delà de porter sur un périmètre limité de communications commerciales, aucune de ces deux interdictions n'est appliquée à ce jour.

Avec une entrée en vigueur initialement prévue en août 2022, l'interdiction de publicité pour les énergies fossiles (analysée *infra*, cf. tableau 8) n'est pas appliquée à ce jour en l'absence d'un décret d'application. En effet, le projet de décret préparé par la DGECC a été rejeté par le Conseil d'État en novembre 2022, qui a rendu un avis défavorable¹⁰⁵. Ce dernier :

- ◆ constate que l'article 7 de la loi « climat et résilience » adoptée par le Parlement, qui introduit cette interdiction, a peu évolué par rapport au projet de loi initial, et que les précisions apportées ne permettent pas de lever des risques identifiés, que le décret ne saurait combler : « *faute de désigner les modes de publicité et les biens et énergies visés par une mesure d'interdiction, les dispositions du projet de loi pourraient être regardées comme entachées d'incompétence négative, mais également, dès lors que le dispositif prévoit des sanctions pénales, de méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines* » ;
- ◆ indique que cet article, n'ayant pas été soumis à l'examen du conseil constitutionnel, est fragile en cas de question prioritaire de constitutionnalité en cas de recours contre le décret, eu égard notamment au respect de la liberté d'entreprendre, au droit de propriété ainsi qu'à la liberté d'expression.

Afin de sécuriser juridiquement cette interdiction de publicité, le Conseil d'État a préconisé de compléter la loi afin de préciser le champ et les modalités de l'interdiction de publicité. En outre, il suggère, par exemple, d'explicitier les énergies concernées par l'interdiction (primaires ou secondaires), de limiter l'interdiction à la publicité directe et d'exclure certains supports ou formes de publicité. Enfin même si le périmètre de cette interdiction n'est pas défini de façon précise en l'absence d'un décret d'application, l'ensemble des communications commerciales relatives à l'énergie (toutes sources d'énergie confondues) ne représentent que près de 1,2 % du total des dépenses de communication en France en 2023¹⁰⁶.

Prévue en 2028, l'interdiction de publicité pour les voitures particulières les plus polluantes (cf. *infra*, tableau 9) n'a pas fait l'objet de travaux à ce jour. En effet, il est prévu que soit « *interdite la publicité relative à la vente ou faisant la promotion de l'achat* » des voitures particulières neuves émettant plus de 123 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre parcouru¹⁰⁷. La DGECC est chargée de la rédaction du décret devant préciser la liste des véhicules concernés¹⁰⁸. Toutefois, l'entrée en vigueur étant prévue en 2028, aucun travail sur les textes d'application n'a été initié sur cette interdiction. Enfin, la part des véhicules émettant plus que ce seuil représentait « *au maximum 5 % de l'ensemble des ventes annuelles de voitures particulières neuves* »¹⁰⁹ lors du vote de la loi en 2021.

¹⁰⁵ Conseil d'État, section des travaux publics, note sur un projet de décret (NOR : ENER2206268D), 2022.

¹⁰⁶ Estimation sur la base des données transmises par France Pub à la mission.

¹⁰⁷ Les voitures particulières neuves émettant plus de 123 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre selon la norme WLTP, soit plus de 95 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre selon la norme NEDC.

¹⁰⁸ Article L. 229-62 du code de l'environnement.

¹⁰⁹ Article 103 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021.

2.3. Les mesures de renforcement de l'information du consommateur dans les communications commerciales incluent un nombre croissant de mesures environnementales, sans cohérence d'ensemble

Les mesures de réglementation des communications commerciales peuvent avoir pour objectif de mieux informer le consommateur. Pour cela, **la mission distingue deux catégories de mesures** :

- ◆ **les affichages obligatoires et « étiquettes »** (cf. partie 2.3.1), qui fournissent une information au consommateur sur les qualités nutritionnelles (Nutri-Score) ou environnementales (étiquette de classe énergétique, par exemple) des produits annoncés, en se basant sur des méthodes de calcul, classifications et modalités de présentation standardisées ;
- ◆ **les mentions obligatoires** (cf. partie 2.3.2), qui sont des messages génériques définis pour un secteur et adressés au public-consommateur, mais qui n'améliorent pas l'information de ce dernier sur le produit annoncé ou sur l'annonceur.

Les coûts engendrés par l'ajout de ces affichages et mentions ne sont pas chiffrables, l'insertion de ces éléments étant intégrée au processus d'élaboration d'une communication commerciale. Compte-tenu des variables influençant les coûts de production et la tarification de la diffusion des publicités, il est estimé que l'ajout des informations ou messages prévus par ces mesures constitue une charge négligeable (sauf pour les mentions obligatoires incluses dans les publicités diffusées à la radio, cf. partie 2.3.2).

2.3.1. Les mesures visant à améliorer l'information du consommateur sur les caractéristiques environnementales des produits ne sont pas apposées systématiquement dans les communications commerciales et reposent dans certains cas sur des méthodes de calcul obsolètes ou incomplètes

De nombreux dispositifs participent à renforcer l'information à disposition des consommateurs (cf. tableau 5, par exemple). Ces derniers peuvent, par exemple, fournir des informations sur les caractéristiques environnementales ou nutritionnelles des biens et services, afin d'inciter les consommateurs, *in fine*, à avoir des comportements de consommation et d'usage plus « responsables vis-à-vis de l'environnement » ou « bons pour leur santé ».

Ces mesures ne sont pas apposées systématiquement dans les communications commerciales. Afin d'y remédier, la loi « climat et résilience » prévoit en son article 7 qu'une information synthétique sur l'impact environnemental des biens ou services, lorsqu'elle est disponible, soit rendue visible et facilement compréhensible dans les publicités. Cela concerne les communications :

- ◆ des produits dont l'affichage environnemental a été rendu obligatoire ;
- ◆ des produits dont la mention de la classe d'efficacité énergétique (« étiquette énergie ») est obligatoire ;
- ◆ des véhicules concernés par une étiquette obligatoire sur les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) (« étiquette carbone »).

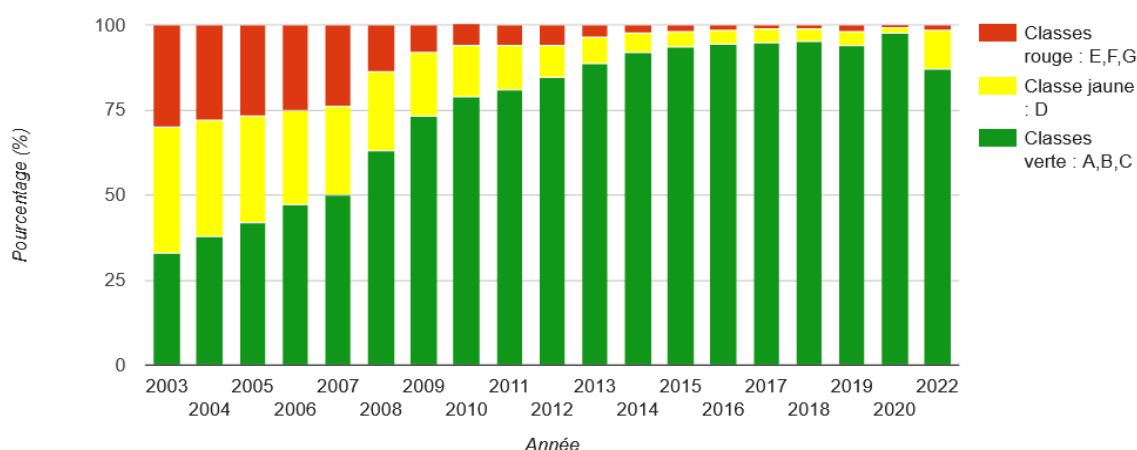
L'obligation d'affichage d'une étiquette de classe énergétique (« étiquette énergie ») dans les communications commerciales¹¹⁰ d'appareils électriques et électroniques n'est pas appliquée à la connaissance de la mission, faute d'existence d'un décret d'application (analyse *infra*, cf. tableau 10). Cette mesure vise à permettre au consommateur

¹¹⁰ Sont concernés tous les supports de communication à l'exception des publicités radiophoniques (article L. 229-64 du code de l'environnement).

d'identifier les produits pouvant lui permettre de faire des économies d'énergie¹¹¹, mais aucune analyse de l'efficacité de l'introduction de cette étiquette dans les communications commerciales des produits concernés n'a été portée à la connaissance de la mission.

L'affichage d'une étiquette de classe d'émissions de CO₂¹¹² (« étiquette carbone ») dans les communications commerciales¹¹³ des véhicules neufs (cf. *infra*, tableau 11) est obligatoire depuis le 1^{er} mars 2022. Cette étiquette permet d'informer les acheteurs sur le niveau d'émission carbone du véhicule afin de les encourager à choisir une voiture moins émettrice en CO₂¹¹⁴. Toutefois, la classification sur laquelle cette étiquette est basée est obsolète à ce jour. En effet, l'étiquette carbone est basée sur un classement des consommations de carburant et des émissions de CO₂ des voitures particulières mises sur le marché français en 2005¹¹⁵. En raison du durcissement progressif des règles en matière d'émissions et des tendances du marché, l'échelle actuelle (sept catégories d'émissions, de « A » à « G », « A » étant la catégorie la moins polluante) n'est plus représentative des performances des nouveaux véhicules¹¹⁶. En effet, les voitures de classes A, B et C représentaient près de 98 % des nouvelles ventes en 2020 (cf. graphique 1 *infra*), rendant le système existant peu pertinent.

Graphique 1 : Évolution de la répartition des ventes par classe CO₂ figurant sur l'étiquette carbone des voitures particulières neuves vendues en France



Source : DGE.

Afin de pallier les limites de cette classification, la direction générale de l'énergie et du climat (DGE) porte un projet de révision de la directive européenne relative à cet affichage CO₂ des véhicules. Toutefois, même si ce projet était soutenu au niveau européen, il est peu probable que la révision soit effective avant fin 2026. Ainsi, l'Allemagne a réformé au

¹¹¹ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, site internet, « L'information du consommateur dans la publicité », 2023 ([lien](#)).

¹¹² La classe d'émissions de dioxyde de carbone associée au véhicule dont il est fait la publicité est celle mentionnée à l'annexe I de l'arrêté du 10 avril 2003 relatif à l'information sur la consommation de carburant et les émissions de dioxyde de carbone des voitures particulières neuves. Dès le 10 mai 2006, via le Plan Climat du ministère de l'écologie et du développement durable, l'apposition d'étiquettes énergie lors de la vente de véhicules neufs destinés à un usage particulier devient obligatoire.

¹¹³ Cette obligation est applicable aux publicités diffusées au cinéma, émises par les services de télévision, par voie de services de communication au public en ligne (réseaux sociaux et sites internet), et tout imprimé. Les supports radio et l'audio-digital ne sont pas concernés.

¹¹⁴ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, site internet, « L'information du consommateur dans la publicité », 2023 ([lien](#)).

¹¹⁵ Arrêté du 10 novembre 2005 modifiant l'arrêté du 10 avril 2003 relatif à l'information sur la consommation de carburant et les émissions de dioxyde de carbone des voitures particulières neuves.

¹¹⁶ Note des autorités françaises, réponse à la consultation technique sur la future révision de la directive 1999/94/CE, concernant la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant et les émissions de CO₂ à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves, dans le cadre de l'étude du cabinet de conseil RICARDO, mandaté par la DG CLIMA.

printemps 2024 son système d'étiquetage, sans attendre une évolution à Bruxelles. Un projet de révision de l'étiquette au niveau national est préparé par la DGEC pour une potentielle mise en œuvre fin 2024 ou début 2025¹¹⁷.

Compte tenu du caractère obsolète de la classification existante définie en 2005 et des délais potentiels de révision de la directive précitée, une révision nationale de l'étiquette carbone dans l'attente d'un nouveau cadre européen pourrait être privilégiée (cf. Proposition détaillée n° 13 du plan d'actions détaillé). Cette nouvelle méthode de calcul pourrait prendre en compte de l'empreinte environnementale en cycle de vie des véhicules, ainsi que divers impacts environnementaux au-delà des émissions de gaz à effet de serre, permettant de mieux considérer les impacts environnementaux des véhicules électriques et hydrides. En effet, même si ces derniers sont à l'origine de pas ou peu d'émissions de CO₂ à l'échappement par rapport à un véhicule à moteur thermique, leur production consomme des ressources naturelles et entraîne une dégradation de l'environnement. Par ailleurs, leur utilisation, dépendante des méthodes de production et des infrastructures d'électricité, est source d'impacts environnementaux qui pourraient être comptabilisés.

S'agissant de l'affichage obligatoire des impacts environnementaux sur différents biens et services (« affichage environnemental », cf. tableau 12 *infra*), il n'a pas été déployé à ce jour et, par conséquent, n'est apposé dans aucune communication commerciale. Prévu par l'article 2 de la loi « climat et résilience », cet affichage devrait s'appliquer à différents secteurs (textile et alimentaire prioritairement), afin de permettre aux consommateurs de connaître l'empreinte écologique d'un produit ou d'un service¹¹⁸. Une première série de publications de textes réglementaires (décret et arrêté) relatifs aux modalités de calcul et de communication, la signalétique et la méthodologie de calcul du coût environnemental des produits textiles¹¹⁹ est prévue fin 2024¹²⁰, même si des arbitrages relatifs à la méthode de calcul et au caractère graphique de cet affichage restent en cours à la date du présent rapport. En outre, en dépit du caractère « obligatoire » de cet affichage inscrit dans la loi, l'utilisation de l'« affichage environnemental » devrait être volontaire dans un premier temps. Aucune étude en milieu réel d'achat sur l'efficacité de cet affichage n'a été portée à la connaissance de la mission. **En s'appuyant sur un ensemble d'entreprises volontaires, une phase d'expérimentation de l'affichage environnemental en milieu réel pourrait être prévue, afin d'estimer l'utilité de cet affichage avant de se prononcer sur sa généralisation (cf. Proposition détaillée n° 10, plan d'actions détaillé).**

Par ailleurs, la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite « AGECE ») de 2020 prévoit une obligation d'affichage (sur produit ou emballage) d'un indice de réparabilité ou de durabilité d'équipements électriques ou électroniques neufs (cf. *infra*, tableau 13). Apposé depuis 2021 sur certaines catégories de produits, l'indice de réparabilité consiste en une note sur 10 (plus un produit est réparable, plus la note est élevée)¹²¹ visant à informer le consommateur sur le caractère plus ou moins réparable de certains équipements. Le code de l'environnement prévoit que l'indice de durabilité (note sur 10 également) vienne compléter ou remplacer l'indice de réparabilité à partir de 2025, notamment en introduisant des critères relatifs à la robustesse et la fiabilité. Informant les consommateurs sur le caractère réparable de leurs achats, ils visent à les orienter vers des

¹¹⁷ Éléments transmis par la DGEC à la mission.

¹¹⁸ Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, site internet, « L'affichage environnemental », 2022 ([lien](#)).

¹¹⁹ Produits textiles d'habillement neufs ou issus d'une opération de remanufacture, mis sur le marché national, à destination du consommateur.

¹²⁰ Entretiens de la mission avec le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

¹²¹ Cette note sur 10 résulte du calcul reposant sur cinq critères pour chaque produit : durée de disponibilité de la documentation technique et relative aux conseils d'utilisation et d'entretien ; caractère démontable de l'équipement ; durées de disponibilité sur le marché des pièces détachées et délais de livraison ; rapport entre le prix de vente des pièces détachées et le prix de vente des équipements ; critères spécifiques à la catégorie d'équipements concernée. Les modes de calcul sont détaillés dans des arrêtés pour chaque catégorie de produits.

choix plus réparables et à les inciter à recourir davantage à la réparation en cas de panne¹²². **Une étude de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP)¹²³ de 2023 témoigne d'un « cercle vertueux » de l'introduction de l'indice de réparabilité**, ce dernier favorisant des changements de comportements de consommation vers des choix de biens plus réparables¹²⁴.

Au regard de l'efficacité estimée par l'étude précitée et en cohérence avec l'inclusion des étiquettes énergie et carbone dans les communications commerciales en vertu de la loi « climat et résilience » (cf. *supra*), les indices de réparabilité et de durabilité pourraient être affichés dans les communications commerciales des produits concernés par ces derniers (cf. Proposition détaillée n° 10, plan d'actions détaillé). Cette obligation d'affichage pourrait être introduite par une modification de l'article L. 229-64 du code de l'environnement, accompagnée d'un décret en Conseil d'État précisant les conditions d'application.

Enfin, le Nutri-Score¹²⁵, apposé de façon volontaire sur la face avant de l'emballage de produits alimentaires depuis 2017, a fait l'objet de nombreux travaux scientifiques ayant validé son efficacité pour aider les consommateurs à comparer la qualité nutritionnelle des produits alimentaires et améliorer ainsi leurs achats, y compris auprès des personnes avec un faible niveau de revenu¹²⁶ (cf. Annexe VI).

En effet, le règlement européen n° 1169/2011, dit « INCO », établit les règles quant à l'information des consommateurs, leur permettant d'accéder à des informations telles que la déclaration nutritionnelle ou la liste des ingrédients. Afin de faciliter la compréhension de ces informations, d'autres formes d'expression et de présentation ou d'information volontaire peuvent être fournies en complément de la déclaration nutritionnelle obligatoire en accord avec les articles 35 à 37 dudit règlement. Ainsi, à la suite d'une demande du ministère chargé de la santé, Santé publique France (SpF) a créé un système d'étiquetage nutritionnel à l'avant des emballages : le Nutri-Score, qui peut être apposé par les producteurs sur leurs produits sur la base du volontariat¹²⁷.

Comme prévu dans l'article 2 du décret n° 2016-980 du 19 juillet 2016, un bilan du Nutri-Score a été réalisé trois ans après son adoption par l'arrêté du 31 octobre 2017¹²⁸, à partir des travaux de l'Observatoire de l'alimentation (Oqali) et de SpF. D'après cette enquête réalisée en septembre 2020, près de 94% des Français ont déclaré être favorables à sa présence sur les emballages, et plus d'un Français sur deux déclare avoir changé au moins une habitude d'achat grâce au Nutri-Score. **En termes de déploiement, 415 entreprises étaient engagées en faveur du Nutri-Score en France en juin 2020, contre plus de 700 entreprises en juin 2021 (représentant 57% des parts de marché en volumes de ventes)¹²⁹.**

En raison de son efficacité avérée en termes de santé publique (cf. *supra* et Annexe VI), le Nutri-Score pourrait être systématiquement apposé sur les communications commerciales et les emballages des produits alimentaires et des boissons (cf. Proposition détaillée n° 9, plan d'actions détaillé).

¹²² Seuls 40 % des produits électroniques et électriques en panne seraient réparés chaque année (Ademe, 2023).

¹²³ Direction interministérielle de la transformation publique, « Indice de réparabilité : quel impact sur l'achat de produits plus réparables ? », 2023 ([lien](#)).

¹²⁴ L'introduction de l'indice de réparabilité a eu un effet positif et statistiquement significatif sur les ventes de produits plus réparables en ligne, mais un effet positif non significatif sur ces produits vendus en magasin.

¹²⁵ Vie-publique.fr, « Le Nutri-Score en cinq questions », 2024 ([lien](#)).

¹²⁶ Ministère chargé de la santé, site internet, « Nutri-Score – Études et rapports scientifiques », 2024 ([lien](#)).

¹²⁷ Santé publique France, site internet, « Nutri-Score », 2024 ([lien](#)).

¹²⁸ Arrêté du 31 octobre 2017 fixant la forme de présentation complémentaire à la déclaration nutritionnelle recommandée par l'État en application des articles L. 3232-8 et R. 3232-7 du code de la santé publique.

¹²⁹ Gouvernement, « Évaluation à 3 ans du logo nutritionnel Nutri-Score », 2020 ([lien](#)).

2.3.2. Diverses mentions ont été rendues obligatoires dans les communications commerciales sans que leur effet sur les consommateurs ait été objectivé

Les mentions obligatoires désignent des éléments sonores ou visuels devant être inclus dans les communications commerciales à des fins d'information ou de sensibilisation du consommateur. Leur nombre s'est accru ces dernières années en raison de leur coût nul pour les finances publiques, et de l'alternative qu'elles présentent vis-à-vis de mesures plus coercitives pour les acteurs du secteur publicitaire.

En l'absence d'une liste officielle comprenant l'ensemble de ces mentions, la mission a identifié 27 « catégories » de mentions obligatoires, la majorité d'entre elles ayant pour objectif d'assurer la protection du consommateur (cf. *infra*, pièce-jointe). Les données présentées sont indicatives, dans la mesure où chaque « catégorie » de mention peut imposer la présence de plusieurs messages au sein d'une même communication, en particulier pour le secteur financier. Parmi l'ensemble des mentions identifiées, quatre « catégories » de mentions obligatoires poursuivent un but sanitaire, et trois remplissent un objectif de sensibilisation environnementale. Cinq de ces dernières sont d'origine législative et deux sont issues de règlements (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Visée et niveau de norme des mentions obligatoires recensées par la mission

Visée	Niveau de norme (européenne ou nationale)			Total
	Droit de l'Union européenne	Loi	Règlement	
Protection du consommateur	5	10	5	20
Sanitaire	0	3	1	4
Environnementale	0	2	1	3
Total	5	15	7	27

Source : Mission.

L'ensemble de ces 27 « catégories » de mentions obligatoires sont recensées de façon détaillée *infra* (cf. pièce-jointe).

En particulier, la mission a analysé trois principales mesures de mentions obligatoires requises dans les publicités depuis 2007 visant à promouvoir une alimentation saine et la protection de l'environnement :

- ♦ **obligation d'affichage d'informations à caractère sanitaire dans les messages publicitaires et promotionnels d'aliments et boissons** (cf. tableau 14 *infra*, entrée en vigueur au 1^{er} mars 2007) : dans les messages publicitaires et promotionnels pour certains aliments et boissons¹³⁰, différentes « informations à caractère sanitaire », assimilables à des mentions, sont prévues, par exemple : « Pour votre santé, mangez au moins cinq fruits et légumes par jour » ;
- ♦ **obligation d'affichage d'une mention dans les publicités relatives à l'énergie** (cf. tableau 15 *infra*, entrée en vigueur au 1^{er} mars 2007) : pour la vente d'énergie ou de services énergétiques¹³¹, toute entreprise doit inclure dans ses publicités un message « faisant la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et incitant aux économies

¹³⁰ Au sens de l'article L. 2133-1 du code de la santé publique, les messages publicitaires et toute promotion en faveur de boissons avec ajouts de sucres, de sel ou d'édulcorants de synthèse ou de produits alimentaires manufacturés.

¹³¹ Cette obligation s'applique à la vente d'électricité, de chaleur ou de froid, de combustibles solides, liquides ou gazeux et de carburants, ainsi qu'aux services afférents à l'utilisation de ces énergies.

d'énergie »¹³². Le message est « *L'énergie est notre avenir, économisons-la !* » ; ce dernier doit être lisible, audible ou intelligible¹³³ ;

- ♦ **obligation d'affichage de mentions dans les messages publicitaires relatifs aux véhicules terrestres à moteur** (cf. tableau 16 *infra*, entrée en vigueur au 1^{er} mars 2022) : la mention d'un message¹³⁴ encourageant l'usage des mobilités actives, partagées ou des transports en commun, accompagné du mot-dièse #SeDéplacerMoinsPolluer, est obligatoire sur les communications commerciales¹³⁵ promouvant les véhicules terrestres à moteur¹³⁶.

Ces mentions sont diffusées dans l'objectif d'influencer le comportement des consommateurs. Tandis que les informations à caractère sanitaire sur la publicité des aliments et boissons vise à sensibiliser le public général, et notamment les enfants, aux repères essentiels en matière de nutrition, et contribue à la lutte contre les pathologies associées à une mauvaise nutrition et à prévenir l'obésité¹³⁷, l'obligation de mentions dans les publicités relatives à l'énergie ou aux véhicules vise à inciter les consommateurs aux économies d'énergie ou à adopter une mobilité orientée vers des façons de se déplacer plus favorables pour le climat (covoiturage, par exemple).

Toutefois, les effets de ces mentions sur les comportements du consommateur ne sont pas mesurables et leur efficacité n'est pas avérée, au-delà de leur mémorisation ponctuelle par les consommateurs (cf. Annexe VI). Par exemple, s'agissant des informations à caractère sanitaire sur la publicité des aliments et boissons, des travaux¹³⁸ ont mis en évidence la nécessité de réviser cette mesure, à l'origine désormais d'un phénomène de saturation et de banalisation, d'invisibilité progressive voire de rejet. Une expertise de l'Inserm²⁹⁵ sur la portée de ces mentions obligatoires conclut qu'elles ont contribué à faire connaître les repères nutritionnels du programme national nutrition santé (PNNS), en particulier l'encouragement à manger cinq fruits et légumes par jour, mais que leur format attendu et installé attire de moins en moins l'attention des consommateurs. Ce rapport précise également que diverses études qualitatives ont montré que les enfants s'appropriaient les messages sans obtenir toutefois de changement de comportements.

Par ailleurs, les mentions obligatoires induisent une distorsion de concurrence entre les médias traditionnels et numériques d'une part, et entre la radio et les autres médias traditionnels d'autre part.

En effet, le cadre juridique européen tel que défini par la directive e-commerce (2000) et la jurisprudence de la Cour de justice limitent la possibilité de déroger au principe du pays d'origine, et d'imposer des mentions obligatoires sur des acteurs numériques extra-européens (cf. Annexe IV).

En outre, parmi les médias traditionnels, la radio subit particulièrement l'inclusion de mentions obligatoires dans les spots publicitaires, leur formulation pouvant représenter près de la moitié de la durée des spots¹³⁹ tandis qu'un affichage d'une mention est moins

¹³² Article 2 du décret n° 2006-1464 du 28 novembre 2006.

¹³³ Article 2 de l'arrêté du 28 novembre 2006 relatif à la publicité dans le domaine de l'énergie.

¹³⁴ Dans l'arrêté du 28 décembre 2021 pris pour l'application de l'article D. 328-3 du code de la route, trois messages différents ont été prévus : « *Pour les trajets courts, privilégiez la marche ou le vélo* », « *Pensez à covoiturer* », et « *Au quotidien, prenez les transports en commun* ».

¹³⁵ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « L'encadrement des publicités des véhicules motorisés », 2023 ([lien](#)).

¹³⁶ En application de l'article L. 328-1 du code de la route.

¹³⁷ Direction générale de la santé (DGS) et direction générale de l'alimentation (DGAL), « Note relative à l'information à caractère sanitaire devant accompagner les messages publicitaires ou promotionnels en faveur de certains aliments et boissons » ([lien](#)).

¹³⁸ Études qualitatives menées par Santé publique France lors de la refonte des recommandations nutritionnelles, ainsi que l'expertise collective de l'Inserm (*Agir sur les comportements nutritionnels : Réglementation, marketing et influence des communications de santé*, 2017).

¹³⁹ Exemples partagés par le syndicat des radios indépendantes (SIRTI) et le Bureau de la radio.

Annexe I

contraignant sur des supports visuels. Les mentions obligatoires participent donc à amplifier la fuite des recettes publicitaires de la radio vers les autres médias traditionnels, et des médias traditionnels vers les plateformes numériques (cf. Annexe IV).

Pour ces raisons, lorsque les conditions d'une meilleure information des consommateurs seront réunies, la mission considère que l'ensemble des mentions obligatoires devraient être supprimées, en dehors de celles prévues par le droit européen (cf. Proposition détaillée n° 11, plan d'actions détaillé).

Sans que la cartographie des mentions réalisée par la mission (cf. pièce-jointe *infra*) ne soit exhaustive, la mission estime que **quinze mentions obligatoires en France pourraient être modifiées ou supprimées par voie législative et sept par voie réglementaire, sans contrevenir au droit de l'Union européenne** (cf. tableau 4 *supra*).

2.4. Les outils publics permettant aux acteurs du secteur des communications commerciales de prendre des engagements volontaires en matière alimentaire et environnementale donnent des résultats insuffisants

Au-delà des mesures précitées d'encadrement des communications commerciales, la puissance publique a développé des outils permettant aux acteurs du secteur de s'engager volontairement sur une évolution de leurs communications commerciales en lien avec les enjeux relatifs à l'alimentation et à l'environnement. Cela concerne deux dispositifs principalement, inscrits à l'article 14 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (dite « Léotard ») :

- ♦ la « charte alimentaire » (analysée *infra*, cf. tableau 17) ;
- ♦ les « contrats climat » (cf. *infra*, tableau 18).

L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) est chargée de promouvoir ces deux mécanismes d'engagements volontaires dans le secteur des communications commerciales et d'évaluer leur mise en œuvre.

Ces outils encadrés par les pouvoirs publics permettant aux acteurs de prendre des engagements volontaires existent en sus des engagements volontaires pris ponctuellement par certains acteurs en matière de communications commerciales (cf. *infra*, encadré 8).

Encadré 8 : Exemples d'engagements volontaires pris par des acteurs du secteur des communications commerciales

Des acteurs divers du secteur des communications commerciales prennent des engagements relatifs au contenu des communications commerciales. Par exemple :

- l'Union des marques a développé le programme « Faire » : lancé en 2018, ce programme se structure autour de 5 piliers et 15 engagements qui vont au-delà du respect de la réglementation et des règles déontologiques en matière de communication commerciale. Son objectif est « *d'accompagner les équipes des marques, en leur donnant les bons outils pour aller plus loin dans leur démarche de marketing et de communication responsables* »¹⁴⁰ ;
- le syndicat national de la publicité télévisée (SNPTV) et ses membres ont développé un calculateur carbone permettant de réduire l'impact des campagnes publicitaires¹⁴¹. En outre, ses membres développent des contenus et initiatives sensibilisant à une consommation « durable »¹⁴².

Source : Mission.

S'agissant de la « charte alimentaire », il s'agit d'un engagement volontaire signé pour une durée de quatre ans par les professionnels de l'audiovisuel dans le but de promouvoir une alimentation et des comportements favorables à la santé dans les programmes audiovisuels et les publicités. Son périmètre a été élargi aux acteurs radiophoniques, à la publicité extérieure et aux acteurs numériques en 2020¹⁴³. Entre autres, cette charte vise à réduire l'exposition des enfants aux communications commerciales audiovisuelles relatives à des aliments ou boissons contenant des nutriments ou des substances ayant un effet nutritionnel ou physiologique dont la présence en quantités excessives dans le régime alimentaire global n'est pas recommandée (matières grasses, acides gras trans, sel ou sodium, sucres)¹⁴⁴.

¹⁴⁰ Union des marques, site internet, « Programme Faire », 2024 ([lien](#)).

¹⁴¹ Éléments transmis par le SNPTV à la mission.

¹⁴² Par exemple : le Groupe TF1 diffuse le programme « Petits plats en équilibre », qui met en avant une alimentation équilibrée et sans excès ; France TV dispose de tarifs spécifiques pour les publicités concernant des produits « à moindre impact environnemental ».

¹⁴³ Arcom, site internet, « Évaluation de la Charte alimentaire - édition 2023 », 2024 ([lien](#)).

¹⁴⁴ Arcom, site internet, « La charte alimentaire 2020 – 2024 », 2021 ([lien](#)).

L'application de la charte alimentaire semble permettre la promotion d'aliments plus sains, malgré des limites qui persistent. En effet, l'Arcom observe une amélioration des contenus autour des programmes jeunesse, où 17,4 % des publicités alimentaires promeuvent des produits au Nutri-Score D ou E en 2022, contre près de 60 % en 2020. Toutefois, les enfants et adolescents restent notamment exposés lors des créneaux d'écoute conjointe, où la prévalence des produits D et E est observée et où les bilans ne montrent aucune amélioration (57,3 % en 2022 contre 56,6 % en 2020). Ces publics sont également exposés à des communications commerciales en faveur de la restauration rapide, qui représente le troisième groupe de produits le plus vu par les 4-14 ans dans les publicités¹⁴³. La charte ne comporte toutefois aucun élément de sanction pour les acteurs qui ne respecteraient pas leurs engagements.

Des travaux sous le pilotage de l'Arcom sont en cours afin d'élaborer une nouvelle charte 2025-2030 pour fin 2024. Afin de les encourager à prendre *a minima* des engagements volontaires mais ambitieux sur le sujet, il conviendrait d'intégrer les acteurs du numérique (plateformes notamment) dans la charte alimentaire. En effet, les constats effectués par l'Arcom sur les plateformes *YouTube* et *TikTok* ont mis en évidence la nécessité d'intégrer les principaux réseaux sociaux à la future charte afin de les inscrire dans une ambition collective et d'éviter une distorsion de concurrence vis-à-vis des acteurs audiovisuels traditionnels. Enfin, un positionnement du ministère chargé de la santé est attendu sur cette charte, notamment sur la mise en place d'une l'obligation d'affichage du Nutri-Score¹⁴⁵. **La mission préconise des évolutions de la charte alimentaire visant à améliorer la qualité nutritionnelle des produits faisant l'objet de communications commerciales sur les médias signataires de cette charte (cf. Proposition détaillée n° 9, plan d'actions détaillé).**

S'agissant du dispositif des « contrats climat », il vise à encourager la promotion de produits ou services avec un « faible impact sur l'environnement » et à réduire les communications commerciales relatives à des biens et services « ayant un impact négatif élevé sur l'environnement »¹⁴⁶. Opérationnel depuis le printemps 2022, ce dispositif n'a pas permis à ce jour de réduire la diffusion de communications sur les produits nocifs à l'environnement. Divers rapports d'évaluation de l'Arcom et du commissariat général au développement durable (CGDD) soulignent de nombreuses limites, en pointant l'absence d'engagements sur la réduction des communications commerciales relatives à des biens et services ayant un impact « négatif élevé sur l'environnement », ou encore qu'une part importante d'engagements n'est pas accompagnée d'indicateurs pertinents pour apprécier l'évolution des pratiques de communication. L'Arcom considère que son évaluation s'est par ailleurs heurtée à certaines limites méthodologiques : l'hétérogénéité des contrats climat, l'absence de définition réglementaire d'un produit « nocif à l'environnement », et la difficulté d'accès aux données sur les plateformes en ligne empêchent une évaluation rigoureuse des contrats climat.

Une refonte du dispositif des « contrats climat » paraît nécessaire afin de renforcer sa portée (cf. Proposition détaillée n° 12, plan d'actions détaillé). L'Arcom et le CGDD préconisent ainsi de faire évoluer les modalités de publication de ces contrats pour que soient publiés uniquement les contrats climat faisant l'objet d'un suivi et présentant systématiquement des indicateurs, de définir la notion de produits « ayant un impact négatif élevé sur l'environnement » et de travailler avec les plateformes numériques pour les inciter à s'engager dans ce cadre. **La transmission de certaines données aux pouvoirs publics pourrait également être rendue obligatoire afin de pouvoir publier un contrat climat (cf. Annexe V).**

¹⁴⁵ Éléments transmis par l'Arcom à la mission.

¹⁴⁶ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, site internet « publicité responsable », « Les engagements communs aux contrats climat », 2024 ([lien](#)).

3. Le contrôle diffus et insuffisant du respect des mesures réglementaires devrait être renforcé et centralisé afin d'augmenter leur portée

3.1. Le contrôle des allégations environnementales et des mesures d'encadrement des communications commerciales est principalement assuré par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

3.1.1. Les allégations environnementales sont notamment contrôlées sous l'angle des pratiques commerciales trompeuses

Le contrôle des allégations environnementales est assuré par la DGCCRF sous l'angle des pratiques commerciales trompeuses. En effet, les contrôles auprès des professionnels incluent systématiquement les communications commerciales au public afin d'identifier les allégations pouvant induire les consommateurs en erreur et, le cas échéant, établir l'élément matériel du délit de pratique commerciale trompeuse. Ces allégations sont ensuite analysées au regard des preuves que les professionnels fournissent afin d'en justifier la véracité¹⁴⁷.

Les contrôles réalisés par la DGCCRF n'ont pas vocation à être représentatifs du marché, puisqu'ils ciblent des entreprises en fonction de plusieurs critères (priorités des politiques publiques, importance des marchés ou des pratiques visés, entre autres), de l'historique des contrôles, et des signalements reçus par les acteurs du marché ou par les consommateurs. **Contrôlant l'existence de ces allégations sur de nombreux supports, la DGCCRF ne dispose pas de données sur l'ensemble des contrôles réalisés sur des communications commerciales au travers de ses diverses enquêtes.**

Afin de caractériser une pratique commerciale trompeuse, il est nécessaire de démontrer :

- ♦ **l'élément matériel :** le risque d'altération substantielle du comportement économique du consommateur, de confusion avec un autre produit, une autre marque ou un autre signe distinctif, ou encore de confusion sur l'identité de la personne pour le compte de laquelle la pratique est mise en œuvre. Est également constitutif de l'élément matériel le fait de d'utiliser des allégations, indications ou présentation fausses de nature à induire en erreur sur certains éléments listés à l'article L.121-2 du code de la consommation¹⁴⁸ et le fait de présenter un bien comme étant identique à un autre bien commercialisé dans le marché intérieur alors qu'il est différent. L'élément matériel peut aussi reposer sur l'omission, la dissimulation ou la délivrance de manière inintelligible ou à contre temps d'une information substantielle, dont la liste limitative est reprise à l'article L.121-3 du code de la consommation ;

¹⁴⁷ Pour certaines allégations, la DGCCRF peut également effectuer des « prélèvements » de produits afin de vérifier si les informations fournies par le professionnel sont vraies. Ces prélèvements sont cependant limités par les capacités des laboratoires communs DGCCRF-DGDDI (direction générale des douanes et droits indirects), gérés par le service commun des laboratoires (SCL), service à compétence nationale des ministères économiques et financiers.

¹⁴⁸ Dans cet article L. 121-2, sont listées « b) Les caractéristiques essentielles du bien ou du service, à savoir : [...] les résultats attendus de son utilisation, notamment son impact environnemental [...] ; e) La portée des engagements de l'annonceur, notamment en matière environnementale ».

- ◆ **l'élément intentionnel** : le délit de pratique commerciale trompeuse ne peut être retenu sans intention de le commettre¹⁴⁹. Cet élément s'apprécie au cas d'espèce et peut, par exemple, être constitué par la violation en connaissance de cause de prescriptions légales, le fait de laisser perdurer une pratique en ayant connaissance de son caractère confusionnel ou litigieux, entre autres.

Les orientations concernant la mise en œuvre de la directive européenne 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales¹⁵⁰, dont sont issus les articles L. 121-2 et suivants du code de la consommation, apportent des précisions quant aux éléments permettant de déterminer si une allégation environnementale est de nature à induire en erreur. Il en ressort que, **afin de déterminer si une allégation environnementale n'est pas trompeuse ou de nature à induire en erreur** :

- ◆ les professionnels sont tenus de présenter leurs allégations environnementales de manière claire, spécifique, exacte et dénuée d'ambiguïté ;
- ◆ les professionnels doivent disposer de preuves à l'appui de leurs allégations et être prêts à les fournir aux autorités de contrôle compétentes sous une forme compréhensible ;
- ◆ l'évaluation tient compte des impacts environnementaux les plus importants du produit pendant son cycle de vie, y compris sa chaîne d'approvisionnement ;
- ◆ les allégations environnementales doivent porter sur des aspects significatifs quant à l'impact environnemental du produit.

Le programme national d'enquêtes (PNE) élaboré annuellement par la DGCCRF intègre depuis 2021 des enquêtes spécifiques relatives aux allégations environnementales. Tandis que le PNE 2023 intègre une enquête relative aux « allégations et informations environnementales des services et des produits non alimentaires », le PNE 2024 prévoit une enquête sur les « allégations et informations environnementales des services et des produits ». En 2024, cette enquête s'articule selon trois axes¹⁵¹ :

- ◆ **axe 1 : contrôler les allégations environnementales** portant sur les biens, les services ou les entreprises en apportant une analyse sous l'angle des pratiques commerciales trompeuses, au regard des dispositions générales du code de la consommation, ceci afin de lutter contre l'écoblanchiment (« *greenwashing* ») ;
- ◆ **axe 2 : contrôler l'information sur les qualités et caractéristiques environnementales** des produits et les mentions obligatoires ou interdites au regard des dispositions spécifiques du code de l'environnement, ainsi que les mentions volontaires encadrées à portée environnementale ;
- ◆ **axe 3 : contrôler la pertinence des labels environnementaux** en vérifiant le caractère proportionné du message qu'ils véhiculent au regard des exigences de leur cahier des charges, ainsi que le respect de ces exigences par les adhérents.

Dans le secteur alimentaire, outre la sanction des manquements caractérisés, l'enquête vise à recenser les allégations rencontrées et faire remonter toute information utile sur les éléments qui les sous-tendent, dans l'objectif du développement ultérieur d'une doctrine spécifique de la DGCCRF relative aux allégations environnementales pour ce secteur.

¹⁴⁹ Ainsi, l'article 121-3 du code pénal s'applique : « *Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre. Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui. Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait* » [...].

¹⁵⁰ Journal officiel de l'Union européenne, « Orientations concernant l'interprétation et l'application de la directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur », 29 décembre 2021 ([lien](#)).

¹⁵¹ DGCCRF, PNE 2024, 2023.

Lors de son enquête de 2023 sur les allégations environnementales (cf. *supra*), la DGCCRF a réalisé 1 668 actions de contrôle auprès de 1 317 établissements, révélant un taux d'anomalies de 25 %¹⁵². En comparaison, lors de l'enquête menée en 2022 qui avait également pour objectif de contrôler la loyauté des allégations environnementales, près de 600 établissements avaient été contrôlés, mettant en évidence un taux d'anomalie de 26 %¹⁵³. **S'agissant des suites données aux anomalies de l'enquête de 2023, elles varient en fonction de l'allégation visée** (cf. *infra*, encadré 9). Au regard des résultats des enquêtes menées ces dernières années, la DGCCRF reconduira une enquête sur les allégations environnementales en 2025.

Encadré 9 : Suites de l'enquête de 2023 sur les allégations environnementales (éléments provisoires)

Les suites de l'enquête de 2023 relatives aux 25 % d'anomalies identifiées (sur 1 668 contrôles) se déclinent comme suit : 181 avertissements, 198 injonctions, 21 procès-verbaux pénaux et 4 procès-verbaux administratifs. En août 2024, près de 74 % de ces suites étaient effectives.

Il a été remarqué que les professionnels se mettent facilement en conformité si les allégations environnementales utilisées n'entrent pas directement et structurellement dans leur modèle marketing. Certains professionnels suppriment même les mentions litigieuses au moment du contrôle, sans nécessiter de suites de la part de l'enquêteur. Cette pratique, encourageante lorsqu'il est question de l'action de la DGCCRF en matière environnementale et de protection des consommateurs contre les pratiques susceptibles d'être trompeuses, est une des raisons pour lesquelles le taux d'anomalies annuel est inférieur à 30 %.

Cependant, lorsqu'il est question d'une marque, d'une gamme de produits ou lorsque l'image de la société est majoritairement voire entièrement axée sur les allégations environnementales, des recours contentieux sont initiés dès le stade de l'injonction.

Source : Éléments provisoires transmis par la DGCCRF à la mission.

En dehors de la programmation de ces enquêtes, le service national des enquêtes (SNE) de la DGCCRF s'intéresse aux allégations environnementales par le biais d'enquêtes pour « pratiques commerciales trompeuses » dans le cadre de procédures pénales. En effet, cette direction peut être saisie par des parquets judiciaires dans le cadre de procédures visant à caractériser les actions d'une entreprise en tant que pratiques commerciales trompeuses. Par exemple, l'entreprise pétrolière française *TotalEnergies* est visée depuis décembre 2021 par une enquête pour « pratiques commerciales trompeuses » dans le domaine de l'environnement ; cette enquête pour écoblanchiment a été ouverte par le pôle économique et financier du parquet de Nanterre à la suite d'une plainte au pénal, en octobre 2020, de plusieurs associations de défense de l'environnement¹⁵⁴. Ainsi, ces enquêtes peuvent s'intéresser à l'analyser l'ensemble des communications d'une entreprise contribuant à créer une « image de marque ». L'expertise de ces communications et la caractérisation en pratique commerciale trompeuse appliquée à une grande société nécessite toutefois d'y consacrer d'importantes ressources, et notamment des effectifs dédiés pendant plusieurs années.

Enfin, les signalements envoyés à la DGCCRF sur les allégations environnementales représentent une volumétrie limitée et n'entraînent pas de sanction directe. En effet, *via* l'outil en ligne *SignalConso*, toute personne peut déposer un signalement adressé à la DGCCRF si elle considère « *rencontre[r] un problème avec un professionnel, un commerce, en magasin ou sur internet* »¹⁵⁵. Toutefois, un signalement extérieur ne peut entraîner de sanction sans un

¹⁵² Ce taux d'anomalies varié en fonction du secteur contrôlé, allant de 12 % à 50 % selon le secteur ; parmi les six grands secteurs ciblés lors de ce contrôle figurent les produits cosmétiques et l'ameublement, par exemple.

¹⁵³ Éléments de bilan provisoires transmis par la DGCCRF à la mission.

¹⁵⁴ Le Monde, site internet, « *TotalEnergies*, soupçonné de « *greenwashing* », est visé par une enquête depuis décembre 2021 », 26 janvier 2023 ([lien](#)).

¹⁵⁵ [Signal.conso.gouv.fr](https://signal.conso.gouv.fr), « Comment ça marche ? », 2024 ([lien](#)).

contrôle préalable de la DGCCRF, nécessaire afin de constater les pratiques et d'établir un éventuel procès-verbal. Si le développement de *SignalConso* permet de signaler plus facilement des doutes des consommateurs sur des allégations, notamment dans des publicités, la DGCCRF reçoit un nombre limité de signalements : entre mars et août 2024, seuls cinq ont porté sur un critère « *Publicité/allégation douteuse de neutralité ou de compensation carbone* » ou « *Publicité/allégations et labels trompeurs ou faux sur l'environnement* »¹⁵⁶.

Ainsi, le contrôle des allégations environnementales assuré par la DGCCRF, focalisé sur les pratiques commerciales trompeuses, dont la caractérisation entraîne des procédures longues de plusieurs mois voire années et aux sanctions sévères (cf. *supra*, encadré 2), n'est pas un contrôle direct de ces allégations dans les communications commerciales. En effet, le contrôle des allégations environnementales dans les communications commerciales doit potentiellement être réalisé sur un temps plus court, une campagne de communication étant présente sur des périodes plus restreintes, en particulier en ligne.

Ainsi, la DGCCRF pourrait envisager de contrôle des communications commerciales lorsque leur diffusion est toujours en cours, par le biais d'un nouveau système de veille des communications les plus vues en ligne, permettant d'indiquer rapidement aux annonceurs les potentiels manquements repérés (cf. Proposition détaillée n° 5, plan d'actions détaillé).

Plus largement, la DGCCRF ne mène pas de réflexion spécifique sur de potentielles sanctions administratives pour les communications commerciales susceptibles d'induire des comportements dommageables en matière environnementale à ce jour, puisque ces communications commerciales ne constituent en général pas un manquement inscrit dans la réglementation (hors allégations environnementales, cf. *supra*). La seule disposition assimilable est celle de l'article L. 541-15-9 du code de l'environnement¹⁵⁷, qui interdit la publicité incitant à dégrader des produits en état normal de fonctionnement et à empêcher leur réemploi ou réutilisation. Cette mesure fait l'objet d'une habilitation des agents de la DGCCRF (article L. 511-7, 22° du code de la consommation) et d'une amende administrative (jusqu'à 15 000 € pour une personne morale)¹⁵⁸, mais aucune sanction n'a été mise en œuvre à ce jour¹⁵⁹.

3.1.2. La DGCCRF contrôle le respect d'autres mesures, telles que l'affichage de l'étiquette énergie et des indices de réparabilité, sans que les communications commerciales soient distinguées lors de ces contrôles

En sus du contrôle des allégations environnementales, la DGCCRF est chargée du contrôle de diverses mesures touchant aux communications commerciales :

- ◆ l'obligation d'affichage d'une étiquette de classe énergétique (étiquette énergie) dans les communications commerciales d'appareils électriques et électroniques (cf. *infra*, tableau 10) ;
- ◆ l'obligation d'affichage d'une étiquette de classe d'émissions de CO₂ (étiquette carbone) dans les communications commerciales des véhicules neufs (cf. *infra*, tableau 11) ;
- ◆ l'obligation d'affichage d'informations à caractère sanitaire dans les messages publicitaires et promotionnels d'aliments et boissons (cf. *infra*, tableau 14).

¹⁵⁶ Données transmises par la DGCCRF à la mission.

¹⁵⁷ Introduite par l'article 50 de la loi dite « AGEC » de 2020.

¹⁵⁸ Article L. 541-15-9 du code de la consommation.

¹⁵⁹ Éléments transmis par la DGCCRF à la mission.

Les agents de la DGCCRF sont également habilités à rechercher et constater les infractions relatives aux mesures suivantes non entrées en vigueur à ce jour :

- ◆ les interdictions de publicité pour les énergies fossiles (cf. *infra*, tableau 8) et pour les véhicules les plus polluants (cf. *infra*, tableau 9) ;
- ◆ l'obligation d'affichage d'impacts environnementaux dans la publicité (« affichage environnemental ») (cf. *infra*, tableau 12).

Par ailleurs, la DGCCRF est également chargée de contrôler le respect de mesures d'encadrement sur l'information environnementale des produits qui ne touchent pas aux communications commerciales, telles que l'obligation d'affichage (sur produit ou emballage) d'un indice de réparabilité ou de durabilité d'équipements électriques ou électroniques neufs (cf. *infra*, tableau 13).

Ainsi, dans le cadre de son plan national d'enquêtes (PNE), la DGCCRF programme des enquêtes visant à contrôler le respect de ces mesures. Comme pour le contrôle des allégations environnementales (cf. partie 3.1.1 *supra*), les contrôles de cette administration :

- ◆ n'ont pas vocation à être représentatifs du marché, puisqu'ils ciblent des entreprises en fonction de plusieurs critères (cf. *supra*) ;
- ◆ s'intéressent au respect de ces mesures en toute circonstance (divers supports). Ainsi, la DGCCRF ne dispose pas de données précises sur les communications commerciales contrôlées dans le cadre de ses enquêtes. Ainsi, aucune donnée sur le taux de respect de ces mesures dans le cadre des communications commerciales n'a pu être portée à la connaissance de la mission.

Par exemple, dans le cadre de son enquête de 2023 sur l'étiquetage énergétique des produits d'équipement de la maison, la DGCCRF a constaté des anomalies dans 48 % des établissements contrôlés. En effet, elle a réalisé un total de 781 actions de contrôle dans 355 établissements, dont 171 étaient en anomalie. Pour ces non-conformités relatives à l'étiquetage énergétique, les établissements ont fait l'objet de 109 avertissements, 51 injonctions, 3 intentions de procès-verbaux administratifs et 8 intentions de procès-verbaux pénaux. Les non-conformités relevées concernant l'étiquetage énergétique portent principalement sur l'absence des étiquettes énergétiques et de la mise à disposition de la fiche d'information sur le produit au stade de la distribution. Une méconnaissance de la réglementation par certains professionnels, des préoccupations esthétiques et matérielles dans la présentation des produits en rayon jugées « incompatibles » avec l'affichage d'une étiquette, ou des négligences restent principalement à l'origine de ces anomalies¹⁶⁰.

Par ailleurs, lors de son enquête de 2023 sur l'affichage de l'indice de réparabilité (cf. *infra*, tableau 13), la DGCCRF a réalisé 1 138 actions de contrôle auprès de 485 établissements, révélant des anomalies dans 309 d'entre eux (64 % des établissements contrôlés). Ainsi, les enquêteurs de la DGCCRF ont adressé des avertissements (193 établissements), des injonctions (104), des intentions de procès-verbaux administratifs (19) et des intentions de procès-verbaux pénaux (2). Comme pour la précédente enquête effectuée, pour laquelle le taux d'établissements en anomalie était similaire à celui de 2023 (65 % en 2022), les non-conformités relevées par les agents de la DGCCRF concernant l'indice de réparabilité portent principalement sur l'absence de communication par voie de marquage, d'étiquetage, d'affichage ou par tout autre procédé approprié de l'indice de réparabilité et sur l'absence de mise à disposition des paramètres de calcul ayant permis d'établir cet indice¹⁶¹.

¹⁶⁰ DGCCRF, éléments transmis à la mission, données du bilan provisoire de l'enquête de 2023.

¹⁶¹ DGCCRF, éléments transmis à la mission, données du bilan de l'enquête de 2023.

3.2. Les communications commerciales peuvent être ponctuellement contrôlées par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom)

Oltre le contrôle des allégations environnementales réalisé par la DGCCRF, il est prévu que les allégations de neutralité carbone dans la publicité soient contrôlées par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC). En effet, l'article 12 de la loi « climat et résilience », codifié à l'article L. 229-68 du code de l'environnement, fixe un cadre pour la publicité des produits et services présentés comme neutres en carbone, où les annonceurs doivent respecter un ensemble de prérequis (cf. encadré 3 *supra*).

S'agissant du contrôle de cette mesure, il est prévu que le ministre chargé de l'environnement soit l'autorité compétente pour sanctionner les manquements éventuels relatifs à l'allégation de neutralité carbone¹⁶². En cas de non-respect, après avoir envoyé un courrier à l'annonceur lui précisant qu'il dispose d'un délai d'un mois à compter de la réception de ce courrier pour présenter par écrit ses observations sur les griefs formulés à son encontre, le ministre chargé de l'environnement peut le mettre en demeure de se conformer à ces obligations dans un délai qu'il détermine. Si l'annonceur ne se conforme pas à cette mise en demeure dans le délai déterminé, le ministre chargé de l'environnement ordonne le paiement de l'amende¹⁶³.

En outre, la DGEC est chargée du contrôle des mesures suivantes :

- ♦ obligation d'affichage d'une mention dans les publicités relatives à l'énergie (entrée en vigueur au 1^{er} mars 2007, cf. tableau 15 *infra*) ;
- ♦ obligation d'affichage de mentions dans les messages publicitaires relatifs aux véhicules terrestres à moteur (entrée en vigueur au 1^{er} mars 2022, cf. tableau 16 *infra*).

En l'absence de ressources internes suffisantes, l'exercice de ces compétences de contrôle par la DGEC est limité et s'appuie sur des remontées d'informations insuffisantes. En effet, la DGEC s'appuie sur deux moyens de signalements :

- ♦ les signalements de publicités non-conformes résultant d'un travail des associations et des consommateurs en matière de publicité et de droit des consommateurs reçues par la DGEC, qui sont inexistantes à ce jour. En effet, toute personne peut signaler des non-conformités sur les publicités concernées par les messages « *SeDéplacerMoinsPolluer* » auprès du ministre chargé de l'énergie via une adresse courriel¹⁶⁴. Cette boîte mail n'a toutefois reçu que deux messages depuis sa création¹⁶⁵ ;
- ♦ la remontée de manquements par la DGCCRF, cette direction étant chargée de contrôler les allégations commerciales en général (cf. *supra*) ainsi que l'affichage de l'étiquette carbone sur les publicités pour les véhicules. Ainsi, elle peut faire remonter aux services de la DGEC les manquements constatés relatives aux allégations de neutralité carbone et à l'affichage des mentions obligatoires pour les publicités sur les voitures à l'occasion des divers contrôles réalisés dans le cadre de son activité.

Les agents chargés du suivi de la mise en œuvre du dispositif au sein de la DGEC assurent alors essentiellement le contrôle final et la mise en œuvre du processus de sanction (rappel à la réglementation, contradictoire préalable, mise en demeure, sanction administrative).

¹⁶² Article R. 229-110 du code de l'environnement.

¹⁶³ Prévue à l'article L. 229-69 du code de l'environnement : amende de 20 000 € pour une personne physique et de 100 000 € pour une personne morale, ces montants pouvant être portés jusqu'à la totalité du montant des dépenses consacrées à l'opération illégale.

¹⁶⁴ Adresse pour signalements de non-conformité : pub.voiture.climat@developpement-durable.gouv.fr.

¹⁶⁵ Éléments transmis par la DGEC à la mission.

Aucune sanction relative à des allégations environnementales n'a été prononcée à ce jour par la DGECC, cette dernière priorisant les travaux sur les deux directives européennes de 2024 (cf. *supra*, partie 2.1.1.1 et partie 2.1.2.3) qui viendront modifier la réglementation française dès 2026. La DGECC indique réfléchir à des évolutions de cette réglementation, afin de revoir les règles pour éviter de pénaliser les entreprises qui ont déjà réduit significativement les émissions de leurs produits dans le passé, et élargir la réglementation aux allégations sur la neutralité carbone des entreprises¹⁶⁶.

Par ailleurs, aucun élément n'a été porté à la connaissance de la mission sur une procédure de sanction de la DGECC relative à l'affichage des mentions obligatoires sur les publicités liées à l'énergie et aux véhicules. **Au regard des éléments précités, il paraît que la DGECC n'est pas en mesure d'assurer le contrôle et la sanction des mesures dont elle a la charge.**

Enfin, l'Autorité de régulation de communication audiovisuelle et numérique (Arcom) veille au respect de la réglementation relative aux allégations environnementales dans les communications commerciales audiovisuelles, mais n'est jamais intervenue à ce sujet. Chargée de contrôler l'objet, le contenu et les modalités de programmation des communications commerciales (publicité, parrainage, placement de produit et téléachat) diffusées dans les services de communication audiovisuelle, l'Arcom intervient si les communications commerciales audiovisuelles s'avèrent contraires aux lois et décrets, ainsi qu'aux cahiers des charges et conventions des diffuseurs. Toutefois, cette autorité indique avoir des difficultés à apprécier si une publicité relève de l'écoblanchiment ou non, et n'est encore jamais intervenue à ce sujet (cf. *infra*, encadré 10).

Encadré 10 : Le contrôle des communications commerciales par l'Autorité de régulation de communication audiovisuelle et numérique (Arcom)

L'article 14 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 confie à l'Arcom la mission de contrôler l'objet, le contenu et les modalités de programmation des communications commerciales (publicité, parrainage, placement de produit et téléachat) par les services de communication audiovisuelle. La réglementation applicable aux communications commerciales a vocation en grande partie à protéger les téléspectateurs-consommateurs en encadrant le contenu des messages publicitaires et leurs modalités d'insertion. Est également prévue l'exclusion, totale ou partielle, des écrans publicitaires de plusieurs secteurs économiques afin de défendre des intérêts sectoriels.

Ainsi, l'Arcom intervient si les communications commerciales audiovisuelles s'avèrent contraires aux lois et décrets ainsi qu'aux cahiers des charges et conventions des diffuseurs. Ce contrôle s'exerce, comme pour le reste des programmes, au moment de leur diffusion ou après celle-ci. En effet, s'agissant spécifiquement des messages publicitaires et sur fondement du principe de la liberté de communication¹⁶⁷, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), devenu l'Arcom, a choisi dès le début des années 1990 d'exercer ses compétences de contrôle après diffusion, à charge pour les professionnels du secteur de s'organiser pour mettre à l'antenne des messages publicitaires conformes à la réglementation¹⁶⁸ (système d'autorégulation des communications commerciales, cf. Annexe II).

Pour vérifier le contenu des messages publicitaires, l'Arcom dispose d'un accès à la veille des créations publicitaires Adscope de Kantar Média (cf. Annexe V). Cette société a en outre développé pour l'Arcom un outil de suivi des volumes publicitaires diffusés par les principaux services de télévision et Radio France.

Dans le cadre de son contrôle, l'Arcom :

- intervient lorsqu'elle constate la programmation de messages contestables sur le plan déontologique : par exemple, une publicité comportant une incitation à des comportements préjudiciables à la santé ou à la sécurité des personnes et des biens, contraire à la dignité de la personne humaine ou encore exploitant l'inexpérience ou la crédulité des mineurs ;

¹⁶⁶ Éléments transmis par la DGECC à la mission.

¹⁶⁷ Article 1^{er} de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986.

¹⁶⁸ S'agissant des autres communications commerciales audiovisuelles que sont le parrainage, le téléachat et le placement de produit, le contrôle s'est toujours fait après diffusion.

- est attentive aux modalités d'identification et d'insertion des écrans publicitaires dans les programmes. Elle s'assure que les diffuseurs respectent les règles relatives à l'interruption des œuvres cinématographiques et audiovisuelles ainsi que des autres types d'émissions. Elle contrôle le temps d'antenne consacré à la programmation de messages publicitaires et intervient auprès des chaînes en cas de dépassement de la durée maximale de publicité autorisée¹⁶⁹.

Le motif d'intervention le plus fréquent de l'Arcom concerne la publicité clandestine, c'est-à-dire la présentation en dehors des écrans publicitaires de biens, services ou marques dans un « but publicitaire », à savoir dans le but, non pas d'informer, mais de promouvoir¹⁷⁰.

En matière de climat, il est encore aujourd'hui difficile pour l'Arcom d'apprécier si une publicité relève de l'écoblanchiment ou non, et n'est encore jamais intervenue à ce sujet. S'agissant des publicités présentant des allégations environnementales, l'Arcom veille à ce que leur contenu respecte les principes énoncés par la loi « climat et résilience » et ses décrets d'application, notamment ceux exposés à l'article L. 121-2 du code de la consommation¹⁷¹ (cf. partie 2.1 *supra*) et ceux développés au sein du décret n° 2022-539 du 13 avril 2022 relatif à la compensation carbone et aux allégations de neutralité carbone dans la publicité (cf. encadré 3 *supra*). Même si ces dispositions permettent de lutter davantage contre l'écoblanchiment (« *greenwashing* ») au sein des communications commerciales, l'absence de définition légale et précise de ce dernier rend complexe l'appréciation de l'Arcom à ce sujet.

Enfin, en complément de ce cadre juridique, l'Arcom est chargée de promouvoir des mécanismes d'engagements volontaires dans le secteur des communications commerciales, prévus par le législateur afin de répondre aux enjeux relatifs à la nutrition (charte alimentaire, cf. tableau 17 *infra*) et à l'environnement (contrats climat, cf. tableau 18 *infra*).

Source : Mission.

3.3. Les prérogatives de contrôle de la DGEC en matière d'allégations environnementales et de communications commerciales devraient être transférées à la DGCCRF

Le caractère « doublonné » du mécanisme de contrôle et de sanction des allégations environnementales et des mesures d'encadrement des communications commerciales par la DGCCRF et par la DGEC gêne la lisibilité de ce système et entrave le pilotage de ces mesures. Le contrôle réalisé par l'Arcom pour la communication audiovisuelle n'est pas concerné par la présente partie.

Par exemple, s'agissant du contrôle de l'allégation de neutralité carbone, la DGCCRF et la DGEC sont habilitées à contrôler des aspects distincts. En effet, l'article L. 229-68 du code de l'environnement dispose qu'il est interdit d'affirmer dans une publicité qu'un produit ou un service est neutre en carbone ou d'employer toute formulation de signification ou de portée équivalente, à moins que l'annonceur rende aisément disponible au public divers documents permettant de justifier ses allégations (cf. *supra*, encadré 3). La DGEC est compétente pour vérifier le respect de ces obligations de documentation, et sanctionner le manquement à ces obligations d'une amende administrative. Le défaut de documentation a pour conséquence de rendre « illégale » l'allégation, qui n'est pas justifiée.

Ainsi, les « non-respects » relatifs à l'interdiction d'allégation de neutralité carbone sont sanctionnés de façon différenciée par deux administrations distinctes :

¹⁶⁹ Par exemple, sur les services diffusés par voie hertzienne terrestre, le temps consacré à la diffusion de messages publicitaires ne doit pas excéder neuf minutes par heure en moyenne quotidienne ni douze minutes pour une heure d'horloge donnée.

¹⁷⁰ Est regardée comme telle notamment une présentation récurrente de produits ou de marques ou une présentation qui n'est pas justifiée au regard des besoins éditoriaux de l'émission.

¹⁷¹ Article L. 121-2 du code de la consommation : « Une pratique commerciale est trompeuse si elle est commise dans l'une des circonstances suivantes : (...) 2° Lorsqu'elle repose sur des allégations, indications ou présentations fausses ou de nature à induire en erreur et portant sur l'un ou plusieurs des éléments suivants : (...) b) Les caractéristiques essentielles du bien ou du service, à savoir : (...) ses propriétés et les résultats attendus de son utilisation (...); e) La portée des engagements de l'annonceur, notamment en matière environnementale (...) ».

- ◆ **l'utilisation d'une allégation de neutralité carbone sans publication de l'ensemble des éléments exigés par l'article L. 229-68 du code de l'environnement :** en application de l'article R. 229-10 du code de l'environnement, le non-respect de ces obligations ne peut être sanctionné qu'à l'issue d'une mise en demeure de mise en conformité prise par le ministre chargé de l'environnement (20 000 € au titre de la personne physique et 100 000 € au titre de la personne morale). C'est ainsi la DGEC qui est habilitée à contrôler et sanctionner le potentiel manquement ;
- ◆ **l'utilisation d'une allégation de neutralité carbone sans publication des éléments exigés, alors que la compensation est partielle ou inexistante :** si l'allégation n'est pas accompagnée des éléments justificatifs nécessaires permettant de justifier l'allégation, et que la compensation est partielle ou inexistante, l'allégation peut être qualifiée en pratique commerciale trompeuse. C'est ainsi la DGCCRF qui est habilitée à contrôler et sanctionner le potentiel manquement ;
- ◆ **l'utilisation d'une allégation de neutralité carbone avec publication des éléments exigés, alors que la compensation est partielle ou inexistante :** si l'allégation est accompagnée d'éléments justificatifs inexacts ou faux ne permettant pas de justifier l'allégation, et que la compensation est partielle ou inexistante, l'allégation peut être qualifiée en pratique commerciale trompeuse. C'est ainsi la DGCCRF qui est habilitée à contrôler et sanctionner le potentiel manquement.

Cette répartition paraît cohérente avec le régime de sanction applicable à chacune des deux réglementations, puisque le manquement à l'obligation formelle de mise à disposition de documentation sur l'allégation se trouve moins sévèrement sanctionnée (20 000 €) que l'interdiction de fond relevant des pratiques commerciales trompeuses (300 000 €)¹⁷². **Toutefois, afin de simplifier la chaîne de contrôle des allégations de neutralité carbone, la mission préconise de transférer les prérogatives de contrôle de la DGEC à la DGCCRF.**

Plus largement, le contrôle par la DGEC des obligations d'affichage de mentions dans les publicités relatives à l'énergie et aux véhicules terrestres neufs est inexistant (cf. *supra*). En l'état actuel, pour une publicité sur un véhicule particulier neuf à moteur thermique, par exemple, la DGEC est chargée du contrôle de l'affichage des mentions obligatoires, tandis que la DGCCRF est chargée du contrôle de l'affichage de l'étiquette d'émissions de CO₂. Afin d'assurer un contrôle centralisé, les prérogatives de contrôle de la DGEC en matière de mentions dans les publicités devraient également être transférées à la DGCCRF.

Ainsi, la mission préconise de transférer à la DGCCRF l'ensemble des prérogatives de contrôle et de sanction aujourd'hui exercées par la DGEC relatives aux allégations de neutralité carbone et aux mentions obligatoires dans les communications commerciales (cf. Proposition détaillée n° 1, plan d'actions détaillé).

Cela concerne *a priori* le contrôle et la sanction des obligations :

- ◆ de publication des justificatifs nécessaires à l'affichage d'une allégation de neutralité carbone (cf. *supra*, encadré 3) ;
- ◆ d'affichage d'une mention dans les publicités relatives à l'énergie (cf. *infra*, tableau 15) ;
- ◆ d'affichage de mentions dans les messages publicitaires relatifs aux véhicules terrestres à moteur (cf. *infra*, tableau 16).

¹⁷² Éléments transmis par la DGCCRF à la mission.

4. Panorama des mesures d'encadrement environnemental et sanitaire des communications commerciales

La réglementation des communications commerciales en matière environnementale ou sanitaire peut viser à encadrer différents paramètres :

- ♦ la diffusion de ces messages (interdictions de publicité, outils publics d'engagement volontaire des acteurs du secteur des communications commerciales) ;
- ♦ l'information relative aux caractéristiques des produits promus (étiquettes de classe énergétique et d'émissions de CO₂, impacts environnementaux, entre autres) ;
- ♦ les messages inclus dans les contenus de ces communications (mentions obligatoires).

Afin d'obtenir une vision globale des mesures existantes, la mission a effectué une analyse détaillée de 13 mesures (cf. tableau 5) s'appliquant aux communications commerciales dans un objectif d'encadrement environnemental ou sanitaire, ou introduisant une information identifiable visuellement par le consommateur lors de l'acte d'achat¹⁷³.

Une fiche de synthèse individuelle a été réalisée pour chaque mesure (cf. encadré 11) ; présentées ci-après, ces fiches sont divisées en quatre catégories d'intervention, et classées ensuite en fonction de leur caractère contraignant (ordre décroissant, du plus au moins contraignant), tel qu'estimé par la mission.

Tableau 5 : Mesures analysées par la mission

Catégorie	Mesure		Entrée en vigueur	Page de l'annexe
Interdictions de communications commerciales	Pour le tabac et le vapotage		1993 ¹⁷⁴	48
	Pour les boissons alcoolisées		1993 ¹⁷⁴	49
	Pour les énergies fossiles		Non entrée en vigueur ¹⁷⁵	50
	Pour les voitures particulières émettant plus de 123 grammes de CO ₂ par kilomètre		Non entrée en vigueur ¹⁷⁶	51
Affichage d'informations sur les caractéristiques environnementales des produits	Étiquette de classe énergétique pour les appareils électriques et électroniques (« étiquette énergie »)		Non entré en vigueur ¹⁷⁷	52
	Étiquette de classe d'émissions de CO ₂ des véhicules (« étiquette carbone »)		2022	55
	Impacts environnementaux (« affichage / coût environnemental »)		Non entré en vigueur ¹⁷⁸	59
	Indices de réparabilité et de durabilité pour les produits électriques et électroniques (EEE)		2021	61
Affichage de mentions obligatoires	Informations à caractère sanitaire		2007	64
	Mention dans les publicités relatives à l'énergie		2007	67
	Mentions dans les messages publicitaires relatifs aux véhicules terrestres à moteur		2022	68
Outils publics d'engagement volontaire	Charte alimentaire		2009	70
	Contrats climat	Déclaration sur une plateforme numérique	2022	73
		Souscription d'un contrat climat		

Source : Mission.

¹⁷³ Cette deuxième catégorie concerne les mesures dont l'affichage n'est pas obligatoire à ce jour dans les communications commerciales : par exemple, les indices de réparabilité et de durabilité.

¹⁷⁴ Date d'entrée en vigueur des mesures de la loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 (« loi Évin ») ; les mesures législatives et réglementaires adoptées avant et après l'adoption de cette loi sont précisées dans les fiches sur le tabac et l'alcool.

¹⁷⁵ Entrée en vigueur prévue en 2022, mais décret d'application inexistant.

¹⁷⁶ Entrée en vigueur prévue en 2028, mais décret d'application inexistant.

¹⁷⁷ Non appliqué à la connaissance de la mission, décret d'application inexistant (cf. *infra*, tableau 10).

¹⁷⁸ La publication des textes réglementaires relatifs aux modalités de calcul et de communication du coût environnemental des produits textiles est prévue fin 2024 (cf. *infra*, tableau 12).

Encadré 11 : Critères d'analyse des mesures d'encadrement environnemental et sanitaire des communications commerciales

La mission a procédé à une analyse de mesures d'encadrement à but environnemental ou sanitaire des communications commerciales. Ces analyses individuelles sont présentées ci-après sous forme de **fiches indiquant pour chaque mesure** :

- une description de la mesure ;
- les objectifs poursuivis ;
- la date d'entrée en vigueur ;
- les principaux textes législatifs et réglementaires applicables (directive, loi, décret(s), arrêté(s)) ;
- les acteurs ciblés (acteurs économiques dont l'activité relative aux communications commerciales sont impactées) ;
- les enjeux économiques dans le champ des communications commerciales (en fonction des éléments disponibles : chiffre d'affaires des entreprises concernées, nombre d'entreprises, part de la publicité, etc.) ;
- les acteurs chargés de sa mise en œuvre et de son pilotage ;
- les acteurs chargés de son contrôle (administrations, autorités de régulation, etc.) et les sanctions applicables ;
- le coût de la mesure (en fonction des éléments récupérés : coût pour la puissance publique, pour les annonceurs, nombre d'effectifs ou équivalents temps-plein (ETP) mobilisés, etc.) ;
- une évaluation de son efficacité et de ses limites (sur la base d'analyses et études réalisées par des acteurs externes à la mission) ;
- les perspectives d'évolution (communiquées à la mission et/ou proposées par la mission).

Source : Mission.

Analysées *supra* (cf. partie 2.1), **les règles relatives aux pratiques commerciales déloyales et à l'encadrement des allégations environnementales et labels environnementaux ne font pas l'objet d'une analyse dans la présente partie.**

Enfin, **les mesures visant à améliorer l'information à disposition du consommateur sur les caractéristiques environnementales ou sanitaires de certains produits mais ne portant pas sur les communications commerciales ou n'étant pas identifiables visuellement par le consommateur lors de l'acte d'achat ont été exclues du panorama réalisé par la mission** (cf. *infra*, encadré 12).

Encadré 12 : Exemples de mesures non intégrées dans l'analyse de la mission

Les mesures suivantes n'ont pas fait l'objet d'une analyse détaillée par la mission. Tandis qu'elles visent à améliorer l'information à disposition du consommateur sur les caractéristiques environnementales ou sanitaires de certains produits, elles ne s'intéressent pas aux communications commerciales ou ne permettent pas de fournir une information facilement repérable par le consommateur lors de l'acte d'achat. Ces mesures sont issues de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite « AGECE » :

- **informations obligatoires sur les qualités environnementales des produits (entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023¹⁷⁹)** : l'article L. 541-9-1 du code de l'environnement¹⁸⁰ prévoit la bonne information des consommateurs, par les producteurs et importateurs, sur les qualités et caractéristiques environnementales¹⁸¹ des produits générateurs de déchets, dont les emballages ménagers, ainsi que, le cas échéant, sur les éco-modulations¹⁸². **Ce dispositif prévoit que les**

¹⁷⁹ Date précisée dans le décret n° 2022-748 du 29 avril 2022.

¹⁸⁰ Issu de l'article 13 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020.

¹⁸¹ Par exemple : réparabilité/durabilité, compostabilité, incorporation de matières recyclées, emploi de ressources renouvelables, possibilité de réemploi, recyclabilité, présence de métaux précieux, présence de terres rares, présence de substances dangereuses, traçabilité, présence de microfibres plastiques.

¹⁸² Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, site internet, « Les informations environnementales obligatoires », 2023 ([lien](#)).

informations soient mises à disposition sous un format dématérialisé (sur une page internet dédiée), au sein d'une fiche produit accessible gratuitement¹⁸². Cette mesure a pour but de répondre à une demande grandissante des consommateurs d'avoir accès à une information fiable, complète et harmonisée à propos des impacts environnementaux des produits qu'ils consomment, s'inscrivant ainsi dans une démarche accrue de transparence du fabricant aux consommateurs¹⁸² ;

- **informations obligatoires sur les émissions liées à la consommation internet pour les forfaits téléphoniques (entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022¹⁸³)** : les fournisseurs d'accès internet et opérateurs mobiles doivent communiquer à leurs abonnés les émissions de gaz à effet de serre liées à leurs consommations internet et mobiles. Cette obligation concerne les opérateurs physiques et virtuels et les réseaux fixes et mobiles¹⁸⁴. L'équivalent en émissions de gaz à effet de serre est exprimé en dioxyde de carbone équivalent (CO₂e)¹⁸⁵. La méthodologie de calcul est mise à disposition des fournisseurs d'accès par l'Ademe. **Cette information est mise à disposition de l'abonné sur son espace personnel en ligne,** et est mise à jour à une fréquence mensuelle, portant sur les données consommées durant le mois écoulé¹⁸³ ;
- **informations obligatoires sur la présence de perturbateurs endocriniens (entrée en vigueur au 12 avril 2024¹⁸⁶)** : tout metteur sur le marché de produits à destination des consommateurs qui contiennent des perturbateurs endocriniens avérés, présumés ou suspectés, doit mettre à disposition du public les informations permettant de les identifier dans ces produits, par voie électronique¹⁸⁷. **Pour savoir s'il y a ou pas des perturbateurs endocriniens, les consommateurs doivent scanner le code-barre des produits dans l'application mobile « Scan4Chem »** (cf. *infra*). Trois arrêtés publiés le 12 octobre 2023 fixent : [1] la liste des substances présentant des propriétés de perturbation endocrinienne pour lesquelles s'applique cette obligation ; [2] les modalités relatives au contenu et aux conditions de présentation des informations à mettre à disposition du public ; [3] l'application « Scan4Chem », pouvant être utilisée par les metteurs sur le marché alternativement à la mise à disposition des informations sur une page internet dédiée¹⁸⁸. Cette mesure s'inscrit dans la lignée des objectifs de la deuxième Stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens (SNPE2), et vise à répondre à l'attente des consommateurs de disposer d'informations sur la présence de perturbateurs endocriniens dans les produits de consommation courante¹⁸⁸ ;
- **informations sur les mises à jour de logiciels lors de la vente de biens comportant des éléments numériques (ordinateurs, tablettes, smartphones, etc.)¹⁸⁹ (entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2022¹⁹⁰)** : le consommateur est informé de la durée au cours de laquelle les mises à jour des logiciels fournis lors de l'achat du bien restent compatibles avec un « *usage normal de l'appareil* »¹⁹¹. Le fabricant de biens comportant des éléments numériques informe le vendeur de la durée au cours de laquelle les mises à jour des logiciels fournis lors de l'achat du bien restent compatibles avec « les fonctionnalités du bien »¹⁹² ; le vendeur met ces informations à la disposition du consommateur¹⁸⁴ « *sans frais, de manière lisible et compréhensible sur un support durable accompagnant la vente* »¹⁹⁰. Toutefois, aucune donnée sur la mise en œuvre de cette obligation d'affichage n'a été portée à la connaissance de la mission. Cette mesure vise à agir contre l'obsolescence programmée, en guidant le choix des consommateurs lors de l'achat¹⁹³.

Source : Mission.

¹⁸³ Décret n° 2021-1732 du 21 décembre 2021.

¹⁸⁴ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, site internet, « La loi anti-gaspillage pour une économie circulaire », 2024 ([lien](#)).

¹⁸⁵ Article 13 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 (dite « AGEC »).

¹⁸⁶ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, communiqué de presse, « Information des consommateurs sur la présence de perturbateurs endocriniens dans les produits : trois arrêtés ministériels précisent les modalités d'application de cette obligation », 2023 ([lien](#)).

¹⁸⁷ Ministère du travail, de la santé et des solidarités, site internet, « Perturbateurs endocriniens », 2023 ([lien](#)).

¹⁸⁸ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, communiqué de presse, « Information des consommateurs sur la présence de perturbateurs endocriniens dans les produits : trois arrêtés ministériels précisent les modalités d'application de cette obligation », 2023 ([lien](#)).

¹⁸⁹ Article 27 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 (dite « AGEC »).

¹⁹⁰ Décret n° 2022-946 du 29 juin 2022.

¹⁹¹ Au sens de l'article 27 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 (dite « AGEC »), « *L'usage du bien est considéré comme normal lorsque ses fonctionnalités répondent aux attentes légitimes du consommateur* ».

¹⁹² Article L. 111-6 du code de la consommation.

¹⁹³ Ministère de la transition écologique, « La loi anti-gaspillage dans le quotidien des Français : concrètement ça donne quoi ? Document de référence », septembre 2021 ([lien](#)).

4.1. Interdictions de communication commerciale

Tableau 6 : Interdiction de communication commerciale pour le tabac et le vapotage

Description	La propagande ou la publicité, directe ou indirecte, en faveur du tabac et des produits du tabac ainsi que toute distribution gratuite sont interdites. Toute opération de parrainage est interdite lorsqu'elle a pour objet ou pour effet la propagande ou la publicité directe ou indirecte en faveur du tabac. Ces interdictions ont été étendues aux produits de vapotage (dispositifs électroniques, flacons de recharge) en 2016 ¹⁹⁴ (cf. <i>supra</i> , encadré 6). Cette interdiction de publicité ne s'applique pas dans certains lieux ou supports, par exemple sur les affichettes disposées à l'intérieur des enseignes des débits de tabac, non visibles de l'extérieur ¹⁹⁵ .
Objectifs poursuivis	Lutter contre le tabagisme et faire diminuer la consommation de tabac au sein de la population française, notamment auprès des jeunes.
Date d'entrée en vigueur	1 ^{er} janvier 1993 ¹⁹⁶
Principaux textes applicables	- Loi n° 76-616 du 9 juillet 1976 (dite « loi Veil ») ; - loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme (dite « loi Évin ») ; - loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique ; - loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.
Acteurs ciblés	Annonces commercialisant des produits de tabac et de vapotage.
Enjeux économiques	Le coût social ¹⁹⁷ du tabac a été estimé par l'Office français des drogues et tendances addictives à 156 Md€ annuels en moyenne entre 2010 et 2019 (contre 102 Md€ pour l'alcool et 7,7 Md€ pour les drogues illicites) ¹⁹⁸ .
Acteurs chargés de sa mise en œuvre	Non applicable (N.A.).
Acteurs chargés de son contrôle	Arcom et DGCCRF. En outre, la justice peut être saisie en cas de non-respect de ces dispositions, notamment par des acteurs associatifs tels que l'association DNF (« Demain sera non-fumeur ») ¹⁹⁴ .
Coût de la mesure	Aucun élément porté à la connaissance de la mission.
Évaluation de son efficacité et limites	En 2020, 29 % des hommes et 22 % des femmes en France déclaraient fumer quotidiennement, contre respectivement 40 % et 27 % en 1992 ¹⁹⁹ . Les mesures relatives aux communications commerciales sur le tabac ont toutefois été mises en œuvre en parallèle d'autres mesures visant à réduire la consommation de produits du tabac et de vapotage ²⁰⁰ (interdictions de fumer dans certains lieux, mise en place d'emballages « neutres », augmentation des impôts et accises), ce qui complique la distinction des effets précis de chaque mesure sur la consommation de ces produits.
Perspectives d'évolution	Aucun élément porté à la connaissance de la mission.

Source : Cf. notes en bas de page.

¹⁹⁴ Ministère chargé de la santé, site internet, « Le principe d'interdiction de publicité en faveur du tabac et ses exceptions », 2024 ([lien](#)).

¹⁹⁵ À condition que ces enseignes ou ces affichettes soient conformes à des caractéristiques définies par arrêtés interministériels.

¹⁹⁶ Date d'entrée en vigueur des mesures de la loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 (« loi Évin »).

¹⁹⁷ Le coût social mesure le coût monétaire des conséquences de la consommation et du trafic des drogues légales (alcool et tabac) et illégales. Il est composé du coût externe (valeur des vies humaines perdues, perte de la qualité de vie, pertes de production) et du coût pour les finances publiques (dépenses de prévention, répression et soins, en considérant les économies de retraites non versées et recettes des taxes prélevées sur l'alcool et le tabac).

¹⁹⁸ Office français des drogues et tendances addictives (OFDT), « Le coût social des drogues : estimation en France en 2019 », 2023 ([lien](#)).

¹⁹⁹ OFDT, « Trente ans de politiques publiques de réduction du tabagisme (1991-2021) », 2021 ([lien](#)).

²⁰⁰ Santé publique France, site internet, « Quelles sont les dispositions de lutte contre le tabagisme en France ? », 2023 ([lien](#)).

Tableau 7 : Interdiction partielle de communication commerciale pour les boissons alcoolisées

Description	Encadrement des communications commerciales pour les boissons alcoolisées, définissant ce qui est autorisé dans le contenu, les conditions de diffusion de ces derniers et l'interdiction de toute opération de parrainage (cf. <i>supra</i> , encadré 7).
Objectifs poursuivis	Lutter contre l'alcoolisme et diminuer la consommation de boissons alcoolisées au sein de la population française, notamment auprès des jeunes.
Date d'entrée en vigueur	1 ^{er} janvier 1993 ²⁰¹
Principaux textes applicables	▪ Loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme (dite « loi Évin ») ; ▪ loi n° 94-679 du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier : autorisation des communications commerciales sur les panneaux d'affichage (alors qu'initialement elles n'étaient autorisées que sur les lieux de production ou de vente), permettant ainsi l'affichage dans les stades ou dans les locaux des associations de jeunesse et d'éducation populaire ; ▪ loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, article 97 : autorisation de la publicité en ligne, sauf sur les sites internet de sport ou les sites internet dédiés aux enfants ; ▪ loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé : autorisation de publicité pour les contenus, images, représentations, descriptions, commentaires ou références liés à une boisson alcoolisée²⁰² relatifs à « <i>une région de production, à une toponymie, à une référence ou à une indication géographique, à un terroir, à un itinéraire, à une zone de production, au savoir-faire, à l'histoire ou au patrimoine [...]</i> ».
Acteurs ciblés	Annonces alcooliers.
Enjeux économiques	Le coût social ²⁰³ de l'alcool a été estimé par l'Office français des drogues et tendances addictives à 102 Md€ annuels en moyenne entre 2010 et 2019 (contre 156 Md€ pour le tabac et 7,7 Md€ pour les drogues illicites) ²⁰⁴ .
Acteurs chargés de sa mise en œuvre	Non applicable (N.A.).
Acteurs chargés de son contrôle	Arcom et DGCCRF. En outre, la justice peut être saisie en cas de non-respect, notamment par des acteurs associatifs ²⁰⁵ tels que l'Association Addictions France. En 2024 et depuis la promulgation de la loi Évin, cette dernière a agi en justice sur une centaine de contentieux définitivement jugés, qui ont abouti à une condamnation de l'annonceur visé dans 85% des cas ²⁰⁶ .
Coût de la mesure	Aucun élément porté à la connaissance de la mission.
Évaluation de son efficacité et limites	Les modifications successives apportées à la loi de 1991 ont réduit sa portée initiale (cf. <i>supra</i>). Malgré l'ambition de cette loi, la population française reste fortement exposée aux communications commerciales pour les boissons alcoolisées, notamment face à la croissance des communications commerciales numériques, mais également au sein des médias dits « traditionnels » (cf. <i>supra</i> , encadré 7).
Perspectives d'évolution	Aucun élément porté à la connaissance de la mission.

Source : Cf. notes en bas de page.

²⁰¹ Date d'entrée en vigueur de la loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 (« loi Évin »).

²⁰² Disposant d'une identification de la qualité ou de l'origine, ou protégée au titre de l'article L. 665-6 du code rural et de la pêche maritime.

²⁰³ Le coût social mesure le coût monétaire des conséquences de la consommation et du trafic des drogues légales (alcool et tabac) et illégales. Il est composé du coût externe (valeur des vies humaines perdues, perte de la qualité de vie, pertes de production) et du coût pour les finances publiques (dépenses de prévention, répression et soins, en considérant les économies de retraites non versées et recettes des taxes prélevées sur l'alcool et le tabac).

²⁰⁴ Office français des drogues et tendances addictives (OFDT), « Le coût social des drogues : estimation en France en 2019 », 2023 ([lien](#)).

²⁰⁵ L'article L. 3355-1 du code de la santé publique a habilité les associations de lutte contre l'alcoolisme à agir devant les tribunaux pour les infractions à la loi Évin.

²⁰⁶ Association Addictions France, « Promotion de l'alcool : les dérives du marketing sur les réseaux sociaux », 2024.

Tableau 8 : Interdiction de publicité pour les énergies fossiles

Description	La loi « climat et résilience » de 2021 interdit la publicité relative à la commercialisation et la promotion des énergies fossiles²⁰⁷. Un décret en Conseil d'État doit préciser la liste des énergies fossiles concernées ; les carburants dont le contenu en énergie renouvelable est réputé supérieur ou égal à 50 % devraient être exclus de cette interdiction²⁰⁸. La direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a travaillé sur la préparation du décret d'application²⁰⁹, mais ce dernier a été rejeté en Conseil d'État (cf. <i>infra</i>).
	Problèmes de mise en œuvre Le Conseil d'État a rejeté le projet de décret préparé par la DGEC au motif d'un risque d'inconstitutionnalité de l'article de loi support, que « <i>le projet de décret ne saurait combler</i> » ; ce dernier incite à compléter la loi pour préciser le champ et les modalités d'interdiction²¹⁰. Dans son avis sur le projet de loi « climat et résilience » du 4 février 2021²¹¹, le Conseil d'État indiquait déjà ne pas pouvoir retenir la disposition d'interdiction de la publicité sur les énergies fossiles, en soulignant « <i>l'expression très générale utilisée par le projet de loi [qui] ne permet pas de savoir si l'interdiction vise uniquement des publicités directes pour une source d'énergie, n'incluant pas de référence à un produit utilisant l'énergie, ou si elle concerne aussi des publicités se référant à la fois à une énergie et à un produit consommateur d'énergie</i> », entraînant divers risques mentionnés dans son avis.
Objectifs poursuivis	Cette interdiction s'explique en raison du lien entre la commercialisation et la promotion des énergies fossiles avec les émissions de gaz à effet de serre ²⁰⁷ .
Date d'entrée en vigueur	Prévue initialement en août 2022 ²⁰⁹ ; interdiction non entrée en vigueur en raison d'un décret d'application inexistant à ce jour (cf. <i>infra</i>).
Principaux textes applicables	Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience ».
Acteurs ciblés	Annonces commercialisant et promouvant des énergies fossiles.
Enjeux économiques	Périmètre de l'interdiction non défini. Le secteur de l'énergie (toutes sources d'énergie confondues) représente néanmoins ~1,1 % des dépenses publicitaires en France en 2023 ²¹² .
Acteurs chargés de sa mise en œuvre	La direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) est chargée de la rédaction du décret afférent (cf. <i>supra</i>).
Acteurs chargés de son contrôle	Le non-respect de cette mesure fait l'objet d'une infraction pénale, est punie d'une amende de 20 000 € pour une personne physique et de 100 000 € pour une personne morale, « <i>ces montants pouvant être portés jusqu'à la totalité du montant des dépenses consacrées à l'opération illégale</i> » ²¹³ . Les agents de la DGCCRF sont habilités à rechercher et constater les infractions à ces dispositions ²¹⁴ , et pourront mener des contrôles liés à cette mesure lorsqu'elle sera effective.
Coût de la mesure	Aucun élément porté à la connaissance de la mission.
Évaluation de son efficacité et limites	En l'absence de décret, les publicités pour les énergies fossiles restent légales. La DGEC est en attente d'un vecteur législatif pour modifier les articles L. 229-61 et L. 229-63 du code de l'environnement, conformément à l'avis du Conseil d'État.
Perspectives d'évolution	La mission préconise de définir plus précisément les énergies fossiles dans la loi, afin de rendre effective cette interdiction de publicité (cf. Proposition détaillée n° 13, plan d'actions détaillé).

Source : Cf. notes en bas de page.

²⁰⁷ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « Publicité responsable », 2024 ([lien](#)).

²⁰⁸ Article L. 229-61 du code de l'environnement.

²⁰⁹ Gouvernement, « Projet de décret relatif à l'interdiction de la publicité sur les énergies fossiles », 2022 ([lien](#)).

²¹⁰ Conseil d'État, section des travaux publics, note sur un projet de décret (NOR : ENER2206268D), 2022.

²¹¹ Conseil d'État, site internet, « Avis sur un projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets », NOR : TREX2100379L, 10 février 2021 ([lien](#)).

²¹² Données de *France Pub*, médias « traditionnels » (presse, télévision, radio, cinéma, affichage) et numériques.

²¹³ Article L. 229-63 du code de l'environnement.

²¹⁴ Article L. 226-2 du code de l'environnement.

Tableau 9 : Interdiction de publicité pour les voitures particulières neuves émettant plus de 123g de dioxyde de carbone (CO₂) par kilomètre

Description	La loi « climat et résilience » de 2021 introduit une interdiction de publicité ²¹⁵ : « <i>est interdite la publicité relative à la vente ou faisant la promotion de l'achat des voitures particulières neuves mentionnées au 1° bis de l'article 73 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités</i> ²¹⁶ », soit émettant plus de 123 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre (g CO ₂ /km). Un décret en Conseil d'État doit préciser la liste des véhicules concernés ²¹⁷ .
Objectifs poursuivis	Accompagner l'interdiction de vente en 2030 des voitures particulières neuves émettant plus de 123g de CO ₂ /km (article 103 de la loi « climat et résilience »).
Date d'entrée en vigueur	1 ^{er} janvier 2028 ²¹⁸
Principaux textes applicables	Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience ».
Acteurs ciblés	Annonces automobiles.
Enjeux économiques	Les véhicules concernés par cette obligation (>123g CO ₂ /km, classes C, D, E, F, G ²¹⁹) représentent, à date de la promulgation de la loi, « au maximum 5 % de l'ensemble des ventes annuelles de voitures particulières neuves » ²²⁰ . Le secteur des transports représente ~6,6 % des dépenses publicitaires en France en 2023 ²²¹ , l'automobile représentant 96 % des dépenses du secteur (cf. Annexe III).
Acteurs chargés de sa mise en œuvre	La direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) est chargée de la rédaction du décret afférent (cf. <i>supra</i>) ; toutefois, l'entrée en vigueur étant prévue en 2028, aucun travail sur les textes d'application n'a été initié sur cette interdiction ²²² .
Acteurs chargés de son contrôle	Le non-respect de cette mesure fait l'objet d'une infraction pénale, punie d'une amende de 20 000 € pour une personne physique et de 100 000 € pour une personne morale, « <i>ces montants pouvant être portés jusqu'à la totalité du montant des dépenses consacrées à l'opération illégale</i> » ²²³ . Les agents de la DGCCRF sont habilités à rechercher et constater les infractions à ces dispositions ²²⁴ , et pourront mener des contrôles liés à cette mesure lorsqu'elle sera effective.
Coût de la mesure	Non applicable (N.A.).
Évaluation de son efficacité et limites	Les voitures émettant plus de 123g CO ₂ /km représentent une part minime du marché (cf. « enjeux économiques » <i>supra</i>). Cette interdiction a considéré les voitures le plus polluantes dans une échelle d'émissions obsolète, basée sur un classement des voitures mises sur le marché français en 2005, qui n'est plus représentative des performances des nouveaux véhicules ²²⁵ (cf. tableau 11 <i>infra</i>).
Perspectives d'évolution	Aucun élément porté à la connaissance de la mission.

Source : Cf. notes en bas de page.

²¹⁵ Vie-publique.fr, site internet, « Loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets », 2021 ([lien](#)).

²¹⁶ Sont mentionnées dans cet article les « *voitures particulières neuves émettant plus de 123 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre selon la norme WLTP [...], c'est-à-dire plus de 95 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre selon la norme NEDC* ».

²¹⁷ Article L. 229-62 du code de l'environnement.

²¹⁸ Article 7 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021.

²¹⁹ Classe A : émissions inférieures ou égales à 100 g/km ; classe B : émissions comprises entre 101 et 120 g/km ; classe C : entre 121 et 140 g/km ; classe D : entre 141 et 160 g/km ; classe E : entre 161 et 200 g/km ; classe F : entre 201 et 250 g/km ; classe G : émissions supérieures à 250 g/km.

²²⁰ Article 103 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021.

²²¹ Données de *France Pub*, médias « traditionnels » (presse, télévision, radio, cinéma, affichage) et numériques.

²²² Éléments transmis par la DGEC à la mission.

²²³ Article L. 229-63 du code de l'environnement.

²²⁴ Article L. 226-2 du code de l'environnement.

²²⁵ Note des autorités françaises, réponse à la consultation technique sur la future révision de la directive 1999/94/CE, concernant la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant et les émissions de CO₂ à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves, dans le cadre de l'étude du cabinet de conseil RICARDO, mandaté par la DG CLIMA.

4.2. Affichage d'informations sur les caractéristiques environnementales des produits

Tableau 10 : Obligation d'affichage d'une étiquette de classe énergétique (« étiquette énergie ») dans les communications commerciales d'appareils électriques et électroniques

Description	L'étiquette de classe énergétique permet de classer les appareils électriques et électroniques sur une échelle de A à G en fonction de la quantité d'énergie qu'ils consomment, les appareils de classe A étant ceux qui consomment le moins ²²⁶ .
	Évolution de l'étiquette de classe énergétique
	L'obligation d'affichage de l'« étiquette énergie » dans les supports promotionnels produits est définie dans la réglementation européenne depuis 1994²²⁷ et ne concernait que certains appareils ménagers²²⁶. L'obligation de présenter une étiquette énergie concerne tous les « produits liés à l'énergie », ayant une incidence significative directe ou indirecte sur la consommation d'énergie pendant leur utilisation »²²⁸ ; cela ne s'applique pas aux produits d'occasion ni aux moyens de transport de personnes ou de marchandises²²⁹. L'étiquette énergie est notamment obligatoire pour les produits suivants²³⁰ : ▪ lave-vaisselle ; ▪ réfrigérateur ; ▪ four et hotte ; ▪ lave-linge ; ▪ sèche-linge ; ▪ téléviseur ; ▪ lampe électrique et luminaire ; ▪ climatiseur ; ▪ générateur de chauffage et d'eau chaude sanitaire. Depuis 2017, le règlement (UE) n° 2017/1369 fixe un cadre pour l'étiquetage énergétique, dont les obligations des professionnels relatives aux modalités de communication des informations aux consommateurs. Il renvoie à des actes délégués, en fonction des produits, la définition des informations telle que la classe d'efficacité énergétique, devant être communiquées aux consommateurs ainsi que les modalités de leur calcul et de leur affichage selon le mode de distribution. Ce règlement indique que « lorsqu'il n'est pas possible d'afficher l'étiquette énergétique, notamment dans certaines formes de vente à distance, la publicité visuelle et le matériel promotionnel technique, les clients potentiels devraient être au moins informés de la classe d'efficacité énergétique du produit et de la gamme des classes d'efficacité figurant sur l'étiquette » (considérant n° 14). Des nouveaux règlements délégués pris en application de ce règlement cadre relatifs aux lave-linge, lave-vaisselle, réfrigérateurs, écrans et téléviseurs et sources lumineuses (ampoules et lampes LED), prévoient des dispositions précises sur le format et la taille de l'étiquette ainsi que les modalités de son affichage sur les produits exposés dans un magasin physique. Ils sont applicables depuis le 1^{er} mars 2021 et permettent un classement sur une échelle de A à G plus exigeant que celui appliqué auparavant (précédente échelle de A+++ à D, cf. <i>infra</i>)²³¹.

²²⁶ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, site internet, « L'information du consommateur dans la publicité », 2023 ([lien](#)).

²²⁷ Directive 94/2/CE de la Commission, du 21 janvier 1994, portant modalités d'application de la directive 92/75/CEE du Conseil en ce qui concerne l'indication de la consommation d'énergie des réfrigérateurs, des congélateurs et des appareils combinés électriques.

²²⁸ Directive 2010/30/UE.

²²⁹ Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, site internet, « Appareils électroménagers : bien les choisir grâce à l'étiquette énergie », 2023 ([lien](#)).

²³⁰ Ministère chargé de l'économie, site internet, « Appareils électroménagers : bien les choisir grâce à l'étiquette énergie », 2023 ([lien](#)).

²³¹ Le 1^{er} mars 2021, certaines étiquettes énergétiques ont changé à la suite du reclassement d'appareils existants ([lien](#)). Toutefois, les chaudières, chauffe-eaux, climatiseurs, fours et hottes, sèche-linges et unités de ventilation résidentielle, pour lesquels de nouveaux règlements délégués n'ont pas encore été adoptés, conservent le classement des produits sous les anciens classements.

Annexe I

	Obligation d’affichage dans les publicités En France, la loi « climat et résilience » de 2021 rend obligatoire l’affichage de l’étiquette énergie dans les supports publicitaires des produits concernés par cette étiquette (2° de l’article L. 229-64 du code de l’environnement), et non uniquement sur le lieu de vente des produits eux-mêmes²³². L’obligation ne s’applique pas aux publicités radiophoniques²³³.
Objectifs poursuivis	Cette étiquette permet au consommateur d’identifier les produits pouvant lui permettre de faire des économies d’énergie. Elle incite également les entreprises à concevoir des appareils moins consommateurs d’énergie ²³⁴ .
Date d’entrée en vigueur	Non disponible. Aucun décret en Conseil d’État fixant les conditions d’application du 2° de l’article L. 229-64 du code de l’environnement (affichage de l’étiquette énergie dans les publicités) n’a été publié à ce jour à la connaissance de la mission.
Principaux textes applicables	▪ Règlement (UE) 2017/1369 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2017 établissant un cadre pour l’étiquetage énergétique et abrogeant la directive 2010/30/UE ; ▪ loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ; ▪ décret n° 2018-479 du 12 juin 2018 relatif à l’étiquetage énergétique. Les règlements délégués européens applicables aux produits soumis à une obligation d’étiquetage peuvent être consultés <i>via</i> le site internet du ministère chargé de l’économie et des finances²³⁵.
Acteurs ciblés	Annonceurs et vendeurs d’appareils électriques et électroniques.
Enjeux économiques	Le secteur des appareils ménagers représente ~1,3 % des dépenses publicitaires en France en 2023 ²³⁶ .
Acteurs chargés de sa mise en œuvre	Direction générale de l’énergie et du climat (DGEC).
Acteurs chargés de son contrôle	L’article L. 229-66 du code de l’environnement habilite les agents de la DGCCRF à relever et sanctionner le non-respect de l’affichage de l’étiquette énergie dans les publicités, dans les conditions prévues à l’article L. 229-65²³⁷ ; ainsi, la DGCCRF vérifie la présence de cette étiquette au cours des contrôles qu’elle réalise. La DGCCRF effectue des contrôles sur l’étiquetage énergétique des produits. En 2023, 355 établissements et près de 10 000 modèles de produits soumis aux exigences d’étiquetage énergétique ont été contrôlés ; 171 établissements étaient en anomalie, soit 48 % des établissements contrôlés. Pour les non conformités relatives à l’étiquetage énergétique, les établissements ont fait l’objet de 109 avertissements, 51 injonctions, 3 intentions de procès-verbaux administratifs et 8 intentions de procès-verbaux pénaux²³⁸.
Coût de la mesure	Aucun élément porté à la connaissance de la mission.
Évaluation de son efficacité et limites	Les échelles graduées et colorimétriques ont prouvé leur efficacité pour faire évoluer les paniers d’achat dans le domaine de la nutrition (cf. Annexe VI), mais aucune analyse de l’efficacité de l’introduction de cette étiquette n’a été portée à la connaissance de la mission.
Perspectives d’évolution	Aucun élément porté à la connaissance de la mission.

²³² Article 7 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 ; sont concernés tous les supports de communication à l’exception des publicités radiophoniques.

²³³ Article L. 229-64 du code de l’environnement.

²³⁴ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, site internet, « L’information du consommateur dans la publicité », 2023 ([lien](#)).

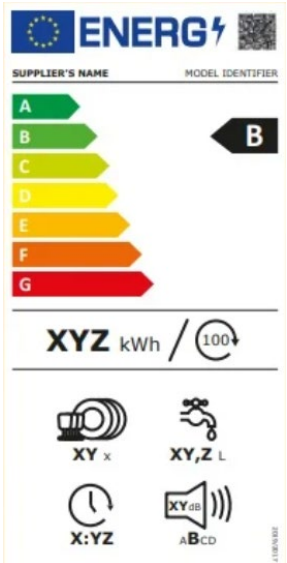
²³⁵ Ministère de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, site internet, « DGCCRF – La réglementation applicable aux produits soumis à une obligation d’étiquetage », 2024 ([lien](#)).

²³⁶ Données de *France Pub*, médias « traditionnels » (presse, télévision, radio, cinéma, affichage) et numériques.

²³⁷ Tout manquement à l’article L. 229-64 est sanctionné, dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre V du code de la consommation, par une amende de 20 000 € pour une personne physique et de 100 000 € pour une personne morale, ces montants pouvant être portés jusqu’à la totalité du montant des dépenses consacrées à l’opération illégale. Le montant de ces amendes peut être porté au double et cas de récidive.

²³⁸ Éléments transmis par la DGCCRF à la mission.

Annexe I

	Avant le 1 ^{er} mars 2021	Depuis le 1 ^{er} mars 2021
Exemple d'affichage	 ENERGIA - ЕНЕРГИЈА - ΕΝΕΡΓΕΙΑ ENERGIJA - ENERGIY - ENERGIJE ENERGI FABRICANT - PRODUIT A+++ A++ A+ A B C D 195 kWh/annum 1970 L/annum 13 44 dB 2010/1059	 SUPPLIER'S NAME MODEL IDENTIFIER A B C D E F G XYZ kWh / 100 XY x XY,Z L X:YZ XYdB ABcd

Source : Cf. notes en bas de page.

Tableau 11 : Obligation d’affichage d’une étiquette de classe d’émissions de CO₂ (« étiquette carbone ») dans les communications commerciales des véhicules neufs

Description	Les publicités pour les véhicules à moteur²³⁹ neufs doivent faire figurer l’étiquette relative à la classe d’émission de dioxyde de carbone²⁴⁰ (« étiquette carbone »)²⁴¹. Cette obligation est applicable aux publicités diffusées au cinéma, émises par les services de télévision, par voie de services de communication au public en ligne (réseaux sociaux et sites internet), et tout imprimé²⁴² ; les supports radio et l’audio-digital ne sont pas concernés²⁴³. Cette étiquette est divisée en sept catégories, définies dans un arrêté de 2005²⁴⁴, qui correspondent au niveau d’émissions de CO₂ (en grammes par kilomètre parcouru) : ▪ classe A : émissions inférieures ou égales à 100 g/km ; ▪ classe B : émissions comprises entre 101 et 120 g/km ; ▪ classe C : émissions comprises entre 121 et 140 g/km ; ▪ classe D : émissions comprises entre 141 et 160 g/km ; ▪ classe E : émissions comprises entre 161 et 200 g/km ; ▪ classe F : émissions comprises entre 201 et 250 g/km ; ▪ classe G : émissions supérieures à 250 g/km.
Objectifs poursuivis	Cette étiquette permet d’informer les acheteurs sur le niveau d’émissions des véhicules afin de les encourager à choisir une voiture moins émettrice en CO ₂ ²⁴⁵ .
Date d’entrée en vigueur	1 ^{er} mars 2022 ²⁴⁶
Principaux textes applicables	▪ Directive 1999/94/CE transposée à l’article L. 318-1 du code de la route et dans le décret n° 2002-1508 du 23 décembre 2002 relatif à l’information sur la consommation de carburant et les émissions de dioxyde de carbone des voitures particulières neuves ; ▪ loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience » ; ▪ décret n° 2021-1840 du 28 décembre 2021 relatif aux publicités en faveur des véhicules à moteur ; ▪ arrêté du 10 novembre 2005, fixant la forme de l’étiquette énergie en fonction des carburations ; ▪ arrêté du 28 décembre 2021 pris pour l’application de l’article R. 229-105 du code de l’environnement.
Acteurs ciblés	Annonces du secteur automobile, agences-conseil en communication, agences média, régies ²⁴⁶ .
Enjeux économiques	La mesure concerne les communications commerciales pour des véhicules présents sur le marché français, principalement issus de 16 grands groupes automobiles : <i>Volkswagen, PSA, Renault, Hyundai, FCA, Ford, Daimler, BMW, Toyota, Nissan, Volvo, Mazda, Jaguar–Land Rover, Mitsubishi, Honda et Tesla</i> ; la DGEC estime toutefois que près de 80 marques de véhicules seraient sujettes à ce dispositif²⁴⁷. Le secteur des transports représente ~6,6 % des dépenses publicitaires en France en 2023²⁴⁸, l’automobile représentant 96 % de ces dépenses (cf. Annexe III).

²³⁹ Comme indiqué par l’article L. 229-64 du code de l’environnement, les véhicules concernés par une étiquette obligatoire au titre de l’article L. 318-1 du code de la route.

²⁴⁰ La classe d’émissions de dioxyde de carbone associée au véhicule dont il est fait la publicité est celle mentionnée à l’annexe I de l’arrêté du 10 avril 2003 relatif à l’information sur la consommation de carburant et les émissions de dioxyde de carbone des voitures particulières neuves. Dès le 10 mai 2006, via le Plan Climat du ministère de l’écologie et du développement durable, l’apposition d’étiquettes énergie lors de la vente de véhicules neufs destinés à un usage particulier devient obligatoire.

²⁴¹ Article L. 229-64 du code de l’environnement.

²⁴² Décret n° 2021-1840 du 28 décembre 2021 relatif aux publicités en faveur des véhicules à moteur.

²⁴³ ARPP, site internet, « Nouvelles mentions automobiles », 2022 ([lien](#)) ; « Etiquette CO2 », 2024 ([lien](#)).

²⁴⁴ Arrêté du 10 novembre 2005 modifiant l’arrêté du 10 avril 2003 relatif à l’information sur la consommation de carburant et les émissions de dioxyde de carbone des voitures particulières neuves.

²⁴⁵ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, site internet, « L’information du consommateur dans la publicité », 2023 ([lien](#)).

²⁴⁶ Décret n° 2021-1840 du 28 décembre 2021 relatif aux publicités en faveur des véhicules à moteur.

²⁴⁷ Étude d’impact des mesures du décret n° 2021-1841 du 28 décembre 2021, transmise par la DGEC à la mission.

²⁴⁸ Données de *France Pub*, médias « traditionnels » (presse, télévision, radio, cinéma, affichage) et numériques.

Annexe I

Acteurs chargés de sa mise en œuvre	Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) ²⁴⁶ .
Acteurs chargés de son contrôle	L'article L. 229-66 du code de l'environnement habilite les agents de la DGCCRF à relever et sanctionner le non-respect de cette mesure, dans les conditions prévues à l'article L. 229-65²⁴⁹ ; ainsi, la DGCCRF vérifie la présence de cette étiquette au cours des contrôles qu'elle réalise. Afin de faciliter le contrôle de cette mesure, la DGCCRF a complété le site de signalements https://signal.conso.gouv.fr/fr d'une entrée dédiée à l'information environnementale lors de la vente d'un véhicule neuf. Toute personne peut ainsi signaler l'absence ou l'erreur d'affichage de la classe d'émission de CO₂ d'un véhicule pour alimenter le ciblage des contrôles menés par les services compétents.
Coût de la mesure	Aucun élément porté à la connaissance de la mission.
Évaluation de son efficacité et limites	Aucune analyse de l'efficacité de l'introduction de cette étiquette dans les publicités des véhicules concernés n'a été portée à la connaissance de la mission. Toutefois, s'agissant de la pertinence de l'échelle d'émissions utilisée, elle s'avère obsolète et faiblement incitative. L'étiquette carbone est basée sur un classement des consommations de carburant et des émissions de CO₂ des voitures particulières mises sur le marché français en 2005 (cf. <i>supra</i>). En raison du durcissement progressif des règles en matière d'émissions et des tendances du marché, l'échelle actuelle n'est plus représentative des performances des nouveaux véhicules²⁵⁰. En outre, aucune catégorie ne permet de distinguer les véhicules 100 % électriques des véhicules hybrides et de certains véhicules thermiques. Par exemple, la classe A comprend tous les véhicules émettant moins de 100g de CO₂/km, amenant les consommateurs à croire que les petits moteurs à combustion interne, ainsi que les moteurs hybrides, sont aussi respectueux de l'environnement que les options moins émettrices²⁵¹. La classe B correspond à des émissions comprises entre 101 et 120 g de CO₂/km, soit une performance moyenne pour de nombreux véhicules à moteur à combustion interne récents. Le graphique ci-dessous illustre que les voitures de classes A, B et C représentaient ~98 % des nouvelles ventes en 2020, rendant le système existant peu exigeant²⁵⁰ et la mesure d'affichage peu discriminante entre véhicules : Graphique 2 : Évolution de la répartition des ventes par classe CO₂ figurant sur l'étiquette carbone des voitures particulières neuves vendues en France Le graphique illustre l'évolution de la répartition des ventes de voitures particulières neuves en France par classe CO₂ figurant sur l'étiquette carbone. L'axe vertical représente le pourcentage des ventes (0 à 100 %), et l'axe horizontal représente l'année (2003 à 2022). Les classes sont colorées : rouge pour les classes E, F, G ; jaune pour la classe D ; et verte pour les classes A, B, C. On observe une nette tendance à l'augmentation de la part des classes vertes (A, B, C) au fil des années, passant d'environ 30 % en 2003 à plus de 90 % en 2022.

²⁴⁹ Tout manquement à l'article L. 229-64 est sanctionné, dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre V du code de la consommation, par une amende de 20 000 € pour une personne physique et de 100 000 € pour une personne morale, ces montants pouvant être portés jusqu'à la totalité du montant des dépenses consacrées à l'opération illégale. Le montant de ces amendes peut être porté au double et cas de récidive.

²⁵⁰ Note des autorités françaises, réponse à la consultation technique sur la future révision de la directive 1999/94/CE, concernant la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant et les émissions de CO₂ à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves, dans le cadre de l'étude du cabinet de conseil RICARDO, mandaté par la DG CLIMA.

²⁵¹ À titre d'exemple, selon la base *Carlabelling* de l'Ademe, un SUV Jeep 380ch hybride rechargeable pesant 2 tonnes émet 94g CO₂/km.

Perspectives d'évolution	La directive 1999/94/CE laisse à chaque État membre une grande liberté pour définir au niveau national la présentation et le contenu de l'étiquette réglementaire, entraînant des difficultés pour les consommateurs à comparer des produits dans différents États membres et en augmentant le poids administratif de mise en œuvre pour les constructeurs automobiles²⁵⁰. La Commission européenne, consciente du caractère ancien des dispositions relatives à l'étiquetage CO₂ des véhicules, a lancé en 2024 une évaluation de la directive 1999/94/EC. Cette évaluation, qui devrait s'achever fin 2025, pourrait déboucher ensuite sur une révision de la directive ; il faut toutefois considérer que cinq précédentes évaluations réalisées entre 2005 et 2021 ont été laissées sans suite par la Commission²⁵². Ainsi, les autorités françaises – par le biais de la DGEC – ont fait savoir leur soutien au projet de révision de la directive 1999/94/CE, et portent diverses mesures afin de, notamment : ▪ moderniser l'échelle, en réservant l'étiquette A aux véhicules ayant des émissions nulles à l'échappement. La classe B pourrait ensuite catégoriser les voitures particulières dont les émissions sont inférieures à 50 g de CO₂/km²⁵³, et les classes C à G pourraient adopter une échelle cohérente avec la distribution des véhicules neufs suivant leurs émissions de CO₂ à l'échappement. Plus largement, il est suggéré que la définition des différentes classes d'étiquettes soit périodiquement révisée, ce renforcement progressif devant permettre de suivre l'évolution des émissions des véhicules neufs ; ▪ harmoniser le visuel dans l'Union européenne grâce au format d'échelle en sept catégories permettant de classer de A à G les véhicules en fonction de leur taux d'émission de CO₂, déjà connu grâce à l'étiquette énergie, tout en gardant la possibilité d'avoir des marges de manœuvre au niveau national ; ▪ élargir le champ d'application de la mesure, actuellement limité aux voitures particulières neuves, aux véhicules des catégories N1 et N2²⁵⁴ et catégorie L²⁵⁵ (2 et 3 roues, quadricycles), ainsi qu'aux véhicules d'occasion mis en vente par des professionnels, dans des points de vente physiques ou dématérialisés ; ▪ élargir l'application de l'étiquette à tous les supports de diffusion des supports publicitaires en faveur des voitures particulières. Enfin, les autorités françaises suggèrent de tendre vers une prise en compte de l'empreinte environnementale en cycle de vie des véhicules, en commençant, pour des raisons d'opérationnalisation, par une prise en compte de la production et de l'acheminement des véhicules. La DGEC indique toutefois que, en supposant que la révision soit initiée au premier semestre 2025, il est toutefois peu probable qu'elle soit effective avant fin 2026. Ainsi, l'Allemagne a réformé au printemps 2024 son système d'étiquetage, sans attendre une évolution à Bruxelles. Un projet de révision de l'étiquette au niveau national est préparé par la DGEC pour une potentielle mise en œuvre fin 2024 ou début 2025²⁵². La mission préconise donc de mener une révision nationale dans l'attente de l'évolution européenne, afin d'améliorer l'information environnementale du consommateur sur le secteur automobile (cf. Proposition détaillée n° 13, plan d'actions détaillé).

²⁵² Éléments transmis par la DGEC à la mission.

²⁵³ En cohérence avec le seuil fixé dans la directive (UE) 2019/1161 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie.

²⁵⁴ Dont la consommation de carburant, les émissions de CO₂ et de polluants ont été mesurés selon la réglementation applicable aux véhicules légers.

²⁵⁵ Dont le calcul et la communication à l'acheteur des valeurs de consommation et d'émissions de CO₂ sont désormais obligatoires au titre du règlement 168/2013.

Annexe I



Source : Cf. notes en bas de page.

**Tableau 12 : Obligation d’affichage d’impacts environnementaux dans la publicité
(« affichage environnemental »)**

	Présentation
Description	L'article 2 de la loi « climat et résilience » prévoit la création d'un affichage des impacts environnementaux des biens et services²⁵⁶. Ce dernier s'appliquera à divers secteurs (textile, alimentaire, ameublement...) ²⁵⁷ et reposera sur une méthodologie propre à chacun de ces derniers²⁵⁸. La priorité des pouvoirs publics est le déploiement de cet affichage sur les secteurs textiles et alimentaires²⁵⁹. À l'instar du prix, l’affichage environnemental vise à refléter le « coût environnemental » des biens et services vendus ; plus la valeur est élevée, plus ce coût environnemental est fort²⁵⁹. Ce « coût environnemental » des produits est représenté par un nombre entier supérieur à zéro, exprimé sous forme de points d'impact²⁶⁰. Pour les biens et services pour lesquels l’affichage environnemental a été rendu obligatoire, il doit être « <i>visible ou accessible pour le consommateur, en particulier au moment de l'acte d'achat</i> »²⁶¹, « <i>de façon fiable et facilement compréhensible</i> »²⁶² et « <i>visible et facilement compréhensible</i> » dans les publicités²⁶³.
	Calcul du « coût environnemental » à afficher Le « coût environnemental » est calculé à partir de l'ensemble des étapes du cycle de vie (extraction de matières premières, production, distribution, transport, utilisation et fin de vie), de la durée d'utilisation, et de la moyenne pondérée des impacts du produit sur 21 paramètres environnementaux (changement climatique, eutrophisation des milieux, acidification, écotoxicité, toxicité humaine, utilisation des ressources, entre autres), modulées par un coefficient de durabilité²⁶⁰. La pondération des différents impacts environnementaux repose sur une méthode propre et ne reprend pas la méthode de calcul proposée par le Centre de recherche commun (<i>Joint Research Center</i>) de la Commission européenne²⁶⁴. Les méthodologies de calcul applicables à différentes catégories de produits sont fixées par arrêté et détaillées par des notices. Un outil public gratuit (« <i>Ecobalyse</i> ») permet un accès aux méthodes et données de calcul réglementaires. Une première version (bêta) de ce dernier est en ligne pour les biens textiles et devrait être rendue publique pour les produits alimentaires fin 2024 ; à terme, l'outil <i>Ecobalyse</i> devrait être étendu à l'ensemble des catégories de produits pour lesquels des travaux d’affichage environnemental sont engagés²⁶⁵.
Objectifs poursuivis	Cet affichage a pour objectif de permettre aux consommateurs de connaître l'empreinte écologique d'un produit. À l'aide d'une valeur numérique, il devrait permettre de refléter l'impact de produits mis sur le marché, afin : ▪ d'aider les consommateurs à privilégier les produits et services à moindre impact environnemental (« sensibiliser à la consommation responsable ») ; ▪ d'inciter les fabricants et distributeurs à privilégier une production plus respectueuse de l'environnement (« écoconception »)²⁵⁹.

²⁵⁶ Cet article remplace l'article 15 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite « AGECE »), qui avait instauré « un dispositif d’affichage environnemental ou environnemental et social volontaire ».

²⁵⁷ L'article 2 de la loi « climat et résilience » dispose que « les expérimentations dans les secteurs du textile d'habillement, des produits alimentaires, de l'ameublement, de l'hôtellerie et des produits électroniques débutent dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi ».

²⁵⁸ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, site internet, « L'information du consommateur dans la publicité », 2023 ([lien](#)).

²⁵⁹ Ademe, site internet, « Affichage environnemental - Ecolabelling », 2024 ([lien](#)).

²⁶⁰ Transmission de documents à la mission par le Commissariat général au développement durable (CGDD).

²⁶¹ Article L. 541-9-11 du code de la consommation.

²⁶² Article 2 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021.

²⁶³ Article L. 229-64 du code de la consommation.

²⁶⁴ Commission européenne, site internet, « *Environmental Footprint* », 2024 ([lien](#)).

²⁶⁵ Secrétariat général à la planification écologique, *Feuille de route numérique et données pour la planification écologique – Mieux consommer*, 2023.

Annexe I

Date d'entrée en vigueur	Non entré en vigueur ; la publication des textes réglementaires (décret et arrêté) relatifs aux modalités de calcul et de communication, la signalétique et la méthodologie de calcul du coût environnemental des produits textiles ²⁶⁶ est prévue fin 2024 ²⁶⁷ .
Principaux textes applicables	Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience ».
Acteurs ciblés	Non applicable, absence de décret d'application. Toutefois, les acteurs des secteurs textiles et alimentaires devraient faire l'objet d'une première entrée en vigueur (cf. <i>supra</i>) de façon volontaire en 2025.
Enjeux économiques	Le secteur de l'habillement et du textile représente ~5,3 % et ~12,1 % des dépenses publicitaires en France en 2023, dans les médias « traditionnels » (presse, télévision, radio, cinéma, affichage) et les médias numériques respectivement ²⁶⁸ .
Acteurs chargés de sa mise en œuvre	Ce dispositif est piloté par le ministère chargé de la transition écologique, avec l'appui de l'Ademe en tant qu'opérateur technique et de la <i>start-up</i> d'État « <i>Ecobalyse</i> », qui assure les travaux techniques ²⁵⁹ .
Acteurs chargés de son contrôle	L'article L. 229-66 du code de l'environnement habilite les agents de la DGCCRF à relever et sanctionner le non-respect de cette mesure, dans les conditions prévues à l'article L. 229-65 ²⁶⁹ ; ainsi, la DGCCRF pourra vérifier la présence de cette information au cours des contrôles qu'elle réalisera lorsque cette mesure sera effective.
Coût de la mesure	Le coût de développement de l'outil de calcul du « coût environnemental » nécessaire à l'affichage environnemental est estimé à plus de 1 M€ par an (équipe associée à <i>Ecobalyse</i> , fonctionnement de l'outil, achat de bases de données d'impacts environnementaux (cf. Annexe V), entre autres) ²⁷⁰ .
Évaluation de son efficacité et limites	Aucune étude n'a été réalisée en conditions réelles d'achat pour étudier l'impact de l'affichage environnemental sur les comportements de consommation.
Perspectives d'évolution	Non applicable, le dispositif de l'affichage environnemental est en cours de définition et d'arbitrage. La mission préconise néanmoins de prévoir une phase d'expérimentation, en s'appuyant sur un ensemble d'entreprises volontaires, afin d'estimer l'utilité de cet affichage avant de se prononcer sur sa généralisation (cf. Proposition détaillée n° 10, plan d'actions détaillé).

Source : Cf. notes en bas de page.

²⁶⁶ Produits textiles d'habillement neufs ou issus d'une opération de remanufacture, mis sur le marché national, à destination du consommateur.

²⁶⁷ Entretiens de la mission avec le ministère chargé de la transition écologique.

²⁶⁸ Données de *France Pub*.

²⁶⁹ Tout manquement à l'article L. 229-64 est sanctionné, dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre V du code de la consommation, par une amende de 20 000 € pour une personne physique et de 100 000 € pour une personne morale, ces montants pouvant être portés jusqu'à la totalité du montant des dépenses consacrées à l'opération illégale. Le montant de ces amendes peut être porté au double et cas de récidive.

²⁷⁰ Données transmises par les pouvoirs publics à la mission.

Tableau 13 : Obligation d’affichage (sur produit ou emballage) d’un indice de réparabilité ou de durabilité d’équipements électriques ou électroniques neufs

	Indice de réparabilité
Description	L’indice de réparabilité consiste en une note sur 10 (plus un produit est réparable, plus la note est élevée)²⁷¹, dont le mode de calcul diffère selon le type de produit, visant à informer le consommateur sur le caractère plus ou moins réparable de certains équipements électriques et électroniques (EEE) neufs²⁷². Cet indice doit être affiché et communiqué aux consommateurs lors de la vente des produits suivants²⁷³ : ▪ aspirateurs (filaires, non filaires et robots) ; ▪ lave-linges ménagers à chargement frontal (hublot) et par le dessus (top)²⁷⁴ ▪ lave-vaisselles ménagers ; ▪ nettoyeurs haute-pression ; ▪ téléphones mobiles multifonctions (<i>smartphones</i>) ; ▪ téléviseurs²⁷⁵ ; ▪ tondeuses à gazon électriques filaires ; ▪ tondeuses électriques (batteries et robots) ; ▪ ordinateurs portables. Le distributeur ou importateur du produit doit communiquer le détail du calcul et la note obtenue au vendeur²⁷³. L’indice de réparabilité est apposé sur le produit ou sur son emballage : pour les ventes en magasin, il doit être affiché sur l’appareil ou à proximité immédiate ; pour les ventes en ligne, il est indiqué de manière visible dans la présentation de l’équipement et à proximité du prix²⁷⁶.
	Indice de durabilité L’article L. 541-9-2 II du code de l’environnement prévoit que l’indice de durabilité (note sur 10 également) vienne compléter ou remplacer l’indice de réparabilité, notamment en introduisant des critères relatifs à la robustesse et la fiabilité. À partir de 2025, l’indice de durabilité sera déployé sur deux catégories de produits, en remplacement de l’indice de réparabilité : téléviseurs et lave-linges (hublot et top), respectivement à partir de janvier et d’avril 2025²⁷⁷.
Objectifs poursuivis	Ces indices constituent un outil de lutte contre l’obsolescence (programmée ou non) des produits pour éviter une mise au rebut précoce, préservant les ressources naturelles nécessaires à leur production²⁷⁸. Informant les consommateurs sur le caractère réparable de leurs achats, ils visent à les orienter vers des choix plus réparables et à les inciter à recourir davantage à la réparation en cas de panne²⁷⁹.
Date d’entrée en vigueur	S’agissant de l’indice de réparabilité, une entrée en vigueur différenciée par catégories de produits²⁷⁶ : ▪ 1^{er} janvier 2021 : lave-linges à chargement frontal (hublot), <i>smartphones</i>, ordinateurs portables, téléviseurs et tondeuses à gazon électriques ; ▪ 1^{er} janvier 2023 : lave-linges ouverture par le haut (top), lave-vaisselles, aspirateurs, nettoyeurs haute pression. S’agissant de l’indice de durabilité, un déploiement progressif est prévu à partir de 2025 (cf. <i>supra</i>).

²⁷¹ Cette note sur 10 résulte du calcul reposant sur cinq critères pour chaque produit : durée de disponibilité de la documentation technique et relative aux conseils d’utilisation et d’entretien ; caractère démontable de l’équipement ; durées de disponibilité sur le marché des pièces détachées et délais de livraison ; rapport entre le prix de vente des pièces détachées et le prix de vente des équipements ; critères spécifiques à la catégorie d’équipements concernée. Les modes de calcul sont détaillés dans des arrêtés pour chaque catégorie de produits.

²⁷² Article L. 541-9-2 du code de l’environnement, créé par l’article 16 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l’économie circulaire.

²⁷³ [Entreprendre.service-public.fr](https://entreprendre.service-public.fr), site internet, « Indices de durabilité et de réparabilité », 2024 ([lien](#)).

²⁷⁴ Pour cette catégorie, l’indice de réparabilité sera remplacé par l’indice de durabilité à partir du 8 avril 2025.

²⁷⁵ Pour cette catégorie, l’indice de réparabilité sera remplacé par l’indice de durabilité à partir du 8 janvier 2025.

²⁷⁶ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « Indice de réparabilité », 2024 ([lien](#)).

²⁷⁷ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « Indice de durabilité », 2024 ([lien](#)).

²⁷⁸ Ministère de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, « Tout savoir sur l’indice de réparabilité », 2024 ([lien](#)).

²⁷⁹ Seuls 40 % des produits électroniques et électriques en panne seraient réparés chaque année (Ademe, 2023).

Annexe I

Principaux textes applicables	- Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite « AGECE » ; - décret n° 2020-1757 du 29 décembre 2020 relatif à l'indice de réparabilité des équipements électriques et électroniques ; - arrêté du 29 décembre 2020 relatif aux modalités d'affichage, à la signalétique et aux paramètres généraux de calcul de l'indice de réparabilité ; - arrêtés du 5 avril 2024 relatifs aux modalités d'affichage, à la signalétique et aux paramètres de calcul de l'indice de durabilité des équipements électriques et électroniques.
Acteurs ciblés	Distributeurs et vendeurs de produits d'équipements électriques et électroniques (EEE) neufs.
Enjeux économiques	Les secteurs de « appareils ménagers » et de la « bureautique-informatique » représentent ~3,1 % des dépenses de communication en France en 2023 ²⁸⁰ .
Acteurs chargés de sa mise en œuvre	Commissariat général au développement durable (CGDD).
Acteurs chargés de son contrôle	Le respect de l'indice est soumis à des contrôles par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ; la non-application entraîne des sanctions financières depuis le 1 ^{er} janvier 2022 ²⁸¹ . En 2023, 485 établissements et environ 9 700 modèles de produits soumis aux exigences de l'indice de réparabilité ont été contrôlés par la DGCCRF ; 309 établissements étaient en anomalie (64 % des établissements contrôlés). Ces contrôles ont donné lieu à 193 avertissements, 104 injonctions, 2 intentions de procès-verbaux pénaux et 19 intentions de procès-verbaux administratifs ²⁸² .
Coût de la mesure	Aucun élément porté à la connaissance de la mission.
Évaluation de son efficacité et limites	Une étude de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP)²⁸³ sur un sous-ensemble de données de vente²⁸⁴ de deux distributeurs majeurs entre janvier 2020 et décembre 2022 témoigne d'un « cercle vertueux » de l'introduction de l'indice de réparabilité, ce dernier favorisant des changements de comportements de consommation vers des choix de biens plus réparables²⁸⁵. L'impact de l'indice sur la réparation effective des produits n'a toutefois pas été mesuré à ce jour, notamment par son introduction trop récente (cf. <i>supra</i>). La DITP souligne également dans son étude²⁸³ divers freins à la réparation, qui favorisent le remplacement en cas de panne : - le coût réel (et perçu) de la réparation, et notamment des pièces détachées ; - un manque de connaissances sur comment (faire) réparer les produits ; - la perception d'un manque de compétences pour réparer soi-même ses produits et d'un effort trop grand à fournir ; - un manque de confiance dans la robustesse des produits (neufs et réparés) - une difficulté à réparer certains équipements²⁸⁶.
Perspectives d'évolution	La mission considère que, au regard des données disponibles relatives à son effet sur les comportements de consommation, l'affichage des indices de réparabilité et de durabilité pourrait être rendu obligatoire dans les communications commerciales (cf. Proposition détaillée n° 10, plan d'actions détaillé).

²⁸⁰ Données de *France Pub*, toutes dépenses comprises (médias « traditionnels », numériques et « hors médias »).

²⁸¹ En vertu de l'article L. 541-9-4 du code de l'environnement, tout manquement aux obligations d'information est passible d'une amende administrative dont le montant peut aller jusqu'à 3 000 € pour une personne physique et 15 000 € pour une personne morale.

²⁸² Données transmises par la DGCCRF à la mission.

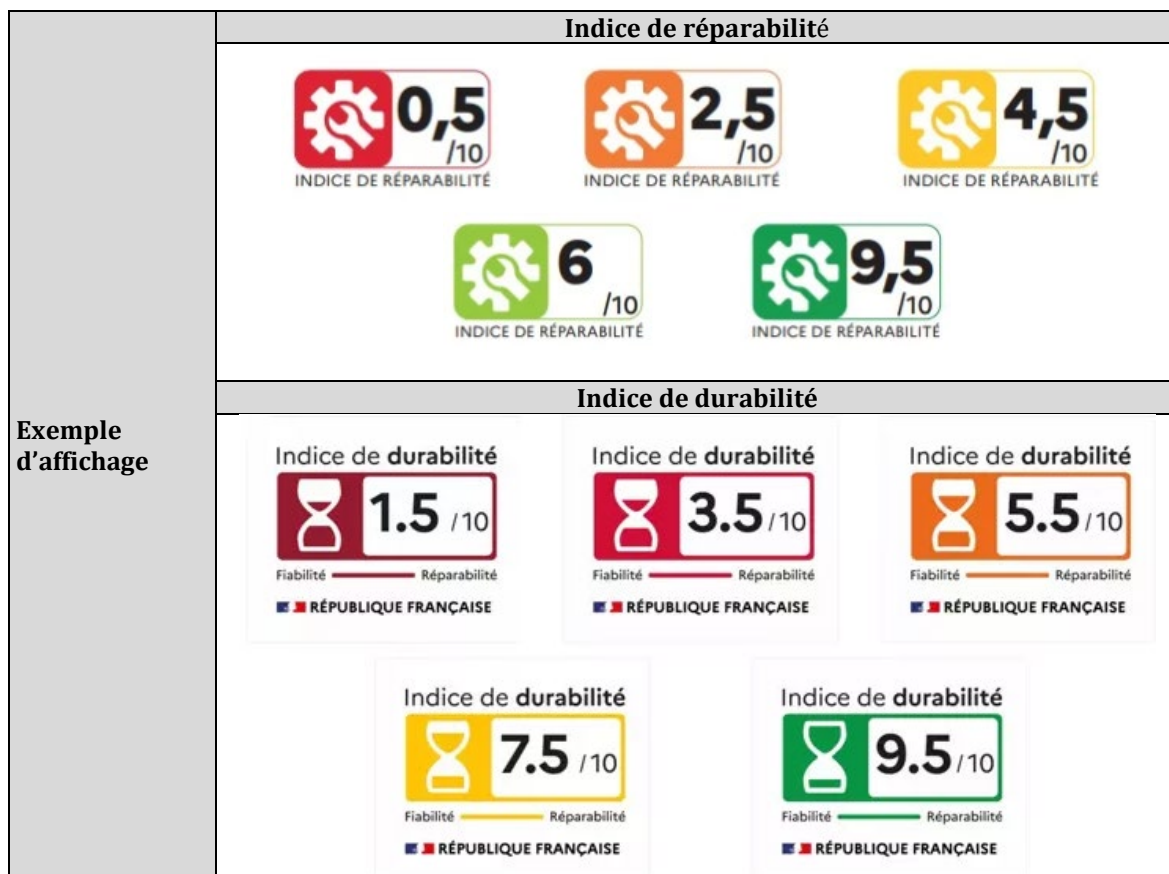
²⁸³ Direction interministérielle de la transformation publique, « Indice de réparabilité : quel impact sur l'achat de produits plus réparables ? », 2023 ([lien](#)).

²⁸⁴ L'analyse quantitative a été réalisée sur un sous-ensemble de données de vente (en ligne et en magasin) de deux distributeurs majeurs entre janvier 2020 et décembre 2022, sur quatre catégories de produits soumis à l'indice (télévisions, smartphones, ordinateurs portables et lave-linges à ouverture hublot).

²⁸⁵ L'introduction de l'indice de réparabilité a eu un effet positif et statistiquement significatif sur les ventes de produits plus réparables en ligne, mais un effet positif non significatif sur ces produits vendus en magasin.

²⁸⁶ La finesse des smartphones actuels contraindrait une conception qui laisse peu de place à la réparabilité : composants uniques et de taille très réduite dans des structures ne pouvant être désassemblées.

Annexe I



Source : Cf. notes en bas de page.

4.3. Affichage de mentions obligatoires

Tableau 14 : Obligation d’affichage d’informations à caractère sanitaire dans les messages publicitaires et promotionnels d’aliments et boissons

Description	Dans les messages publicitaires et promotionnels pour certains aliments et boissons²⁸⁷, différentes « informations à caractère sanitaire », assimilables à des mentions, sont prévues, par exemple : ▪ pour les messages visés à l'article L. 2133-1 : • « Pour votre santé, mangez au moins cinq fruits et légumes par jour » ; • « Pour votre santé, pratiquez une activité physique régulière » ; ▪ pour certains messages mentionnés dans l'arrêté du 1^{er} juillet 1976 relatif aux aliments destinés aux nourrissons et aux enfants en bas âge : • « Apprenez à votre enfant à ne pas grignoter entre les repas » ; • « Bouger, jouer est indispensable au développement de votre enfant ». Ces informations à caractère sanitaire : ▪ doivent être présentées d'une manière aisément lisible ou audible, « respectueuse de leur vocation de santé publique et clairement distinguable du message publicitaire ou promotionnel »²⁸⁸ ; ▪ sont utilisées au sein de chaque campagne publicitaire de manière à garantir, par type de support publicitaire ou promotionnel, l'apparition régulière de chacune d'elle sur une quantité égale de messages publicitaires ou promotionnels, avec une tolérance de plus ou moins 10 %. Les modalités d’affichage de ces informations pour les messages publicitaires ou promotionnels diffusés à la télévision, au cinéma, à la radio, sur un support imprimé et par voie de services de communications au public en ligne sont précisées dans un arrêté du 27 février 2007 (cf. <i>infra</i>). Pour les messages publicitaires diffusés par voie de services de communication au public en ligne, l'information à caractère sanitaire est complétée par la mention de l'adresse : www.mangerbouger.fr²⁸⁹.
Objectifs poursuivis	Cette mesure d’éducation nutritionnelle vise à sensibiliser le public général, et notamment les enfants, aux repères essentiels en matière de nutrition. Elle contribue à la lutte contre les pathologies associées à une mauvaise nutrition et à prévenir l’obésité ²⁹⁰ .
Date d’entrée en vigueur	1 ^{er} mars 2007
Principaux textes applicables	▪ Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique ; ▪ décret n° 2007-263 du 27 février 2007 relatif aux messages publicitaires et promotionnels en faveur de certains aliments et boissons et modifiant le code de la santé publique ; ▪ arrêté du 27 février 2007 fixant les conditions relatives aux informations à caractère sanitaire devant accompagner les messages publicitaires ou promotionnels en faveur de certains aliments et boissons.
Acteurs ciblés	Annonces publicitaires et promoteurs ²⁹¹ du secteur de l’alimentations et des boissons.
Enjeux économiques	Les mentions obligatoires constituent une contrainte économique pour les radios, les messages prenant du temps d’antenne dans les publicités (cf. <i>supra</i> , partie 2.3.2). Les secteurs de l’alimentation et des boissons représentent respectivement ~5,6 % et 1,8 % des dépenses publicitaires en France en 2023. Toutefois, ils représentent respectivement 1,6 % et 1,8 % des dépenses publicitaires à la radio ²⁹² .

²⁸⁷ Au sens de l'article L. 2133-1 du code de la santé publique, les messages publicitaires et toute promotion en faveur de boissons avec ajouts de sucres, sels ou édulcorants de synthèse, ou de produits alimentaires manufacturés.

²⁸⁸ Article 1 de l’arrêté du 27 février 2007.

²⁸⁹ Article 5 de l’arrêté du 27 février 2007.

²⁹⁰ Direction générale de la santé (DGS) et direction générale de l'alimentation (DGAL), « Note relative à l’information à caractère sanitaire devant accompagner les messages publicitaires ou promotionnels en faveur de certains aliments et boissons » ([lien](#)).

²⁹¹ Article R. 2133-1 du code de la santé publique.

²⁹² Données de *France Pub*, médias « traditionnels » (presse, télévision, radio, cinéma, affichage) et numériques.

Annexe I

Acteurs chargés de sa mise en œuvre	Direction générale de la santé (DGS) et direction générale de l'alimentation (DGAL) ²⁹³ . Toutefois, les campagnes de communication en santé publique relèvent du programme de travail de Santé publique France (SpF), élaboré conjointement avec la DGS. La DGS participe en tant que de besoin à la relecture et à la validation des supports de campagnes.
Acteurs chargés de son contrôle	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).
Coût de la mesure	La mise en place et le contrôle de la mesure n'ont pas de coût pour la DGS ²⁹⁴ .
Évaluation de son efficacité et limites	S'agissant du champ d'application de cette mesure, de nombreuses formes de promotion échappent à l'obligation d'apposer le message sanitaire²⁹⁵ : ▪ le placement de produit, qui consiste en l'insertion contre rémunération (ou autre contrepartie) d'un produit au sein d'un programme ; ▪ les informations commerciales diffusées par le biais de l'emballage des produits ou les imprimés distribués avec les produits tels des « cadeaux », des coupons ou des dépliants ; ▪ la publicité institutionnelle pour des marques agroalimentaires, même si elles sont connues du public pour leurs boissons avec ajouts de sucres, de sel ou d'édulcorants de synthèse ou leurs produits alimentaires manufacturés ; ▪ le parrainage (<i>sponsoring</i>) par le secteur agroalimentaire ; ▪ les communications commerciales des entreprises agroalimentaires sur les réseaux sociaux. S'agissant de son efficacité, des travaux²⁹⁶ ont mis en évidence la nécessité de réviser cette mesure, à l'origine d'un phénomène de saturation et de banalisation, voire d'invisibilité progressive. Une étude de l'Inserm²⁹⁵ sur la portée de ces mentions obligatoires conclut qu'elles ont contribué à faire connaître les repères nutritionnels du programme national nutrition santé (PNNS) - en particulier l'encouragement à manger cinq fruits et légumes par jour - mais que leur format attendu et installé attire de moins en moins l'attention des consommateurs. Ce rapport précise également que les études qualitatives ont montré que les enfants s'appropriaient les messages sans obtenir toutefois de changement de comportements. Ainsi, l'Inserm et Santé publique France (SpF)²⁹⁷ ont recommandé de réviser le dispositif de diffusion des messages sanitaires, désormais banalisé et invisibilisé, afin que ces derniers jouent pleinement leur rôle d'alerte et d'incitation comportementale. S'agissant du respect de cette obligation, l'Arcom évalue le respect de la diffusion des messages sanitaires sur les publicités alimentaires dans le cadre des bilans de la charte alimentaire. Dans l'édition 2022, l'Arcom indiquait que 1 995 publicités sur 4 088 publicités examinées portaient sur des denrées soumises à l'application d'un message sanitaire, dont 130 publicités (6,5 %) non-conformes à ces dispositions du fait de l'absence du message sanitaire. Il n'existe pas de données sur le respect de ces mentions en ligne.

²⁹³ Arrêté du 27 février 2007.

²⁹⁴ Éléments transmis par la direction générale de la santé (DGS) à la mission.

²⁹⁵ Inserm, « Agir sur les comportements nutritionnels. Réglementation, marketing et influence des communications de santé », mars 2017 ([lien](#)).

²⁹⁶ Études qualitatives menées par Santé publique France lors de la refonte des recommandations nutritionnelles, ainsi que l'expertise collective de l'Inserm (*Agir sur les comportements nutritionnels : Réglementation, marketing et influence des communications de santé*, 2017).

²⁹⁷ Santé publique France, « Évolution des messages sanitaires devant accompagner les publicités de certains aliments et boissons et préconisations concernant l'encadrement du marketing des produits gras, sucrés, salés en direction des enfants. Réponse à la saisine de la DGS du 2 octobre 2018 », 2023 ([lien](#)).

Annexe I

Perspectives d'évolution	Dans le cadre du 4^{ème} Programme national nutrition santé (PNNS), un renouvellement de cette mesure a été discuté, sur la base des travaux de l'expertise collective de l'Inserm, du Haut conseil de la santé publique (HCSP) et de SpF, afin que le dispositif remplisse pleinement sa mission d'incitation comportementale et garantisse un impact en santé publique. Ainsi, SpF propose d'adapter le dispositif actuel en dissociant les messages sanitaires des annonces publicitaires avec la diffusion d'un message de quelques secondes en début d'écran publicitaire en télévision, cinéma, radio et sur les sites de partage de vidéo, ou avec l'affichage d'un encart ou panneau publicitaire séparé pour les supports imprimés, permettant d'attirer l'attention du consommateur²⁹⁴. En raison de leurs limites (absence d'effet démontré sur la consommation) et du coût de l'inclusion des mentions pour certains acteurs (notamment la perte de recettes pour la radio), et lorsque les conditions d'une meilleure information des consommateurs seront réunies, la mission considère que l'ensemble des mentions obligatoires pourraient être supprimées, en dehors de celles prévues par le droit européen (cf. Proposition détaillée n° 11, plan d'actions détaillé).

Source : Cf. notes en bas de page.

Tableau 15 : Obligation d'affichage d'une mention dans les publicités relatives à l'énergie

Description	Pour la vente d'énergie ou de services énergétiques ²⁹⁸ , toute entreprise doit inclure dans ses publicités un message « <i>faisant la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et incitant aux économies d'énergie</i> » ²⁹⁹ . Le message est « <i>L'énergie est notre avenir, économisons-la !</i> » ; ce dernier doit être lisible, audible ou intelligible ³⁰⁰ . Cette obligation porte sur la publicité dans et hors les lieux de vente ; elle concerne les messages diffusés par voie d'affichage, par média électronique, dans la presse, par les services de télévision ou de radiodiffusion, au cinéma, sur la correspondance publicitaire destinée aux particuliers et sur les imprimés publicitaires distribués au public ²⁹⁹ .
Objectifs poursuivis	Inciter les consommateurs aux économies d'énergie (cf. <i>supra</i>).
Date d'entrée en vigueur	1 ^{er} mars 2007 ²⁹⁹
Principaux textes applicables	▪ Décret n° 2006-1464 du 28 novembre 2006 relatif à la promotion des économies d'énergie dans les messages publicitaires des entreprises du secteur énergétique ; ▪ arrêté du 28 novembre 2006 relatif à la publicité dans le domaine de l'énergie.
Acteurs ciblés	Entreprises travaillant dans le champ de la vente d'électricité, de chaleur ou de froid, de combustibles solides, liquides ou gazeux et de carburants, ainsi qu'aux services afférents à l'utilisation de ces énergies ²⁹⁹ .
Enjeux économiques	Les mentions obligatoires constituent une contrainte économique pour les radios, le message prenant du temps d'antenne dans les publicités (cf. <i>supra</i> , partie 2.3.2). Le secteur de l'énergie représente ~1,1 % des dépenses publicitaires en France en 2023 ³⁰¹ , et ~0,9 % des dépenses publicitaires à la radio.
Acteurs chargés de sa mise en œuvre	Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) ³⁰² .
Acteurs chargés de son contrôle	Le ministère chargé de l'énergie peut sanctionner le manquement à l'obligation prévue ³⁰³ . Les agents de la DGCCRF ne sont pas habilités à contrôler ces mentions. Après avoir mis la personne intéressée en mesure de présenter par écrit ses observations sur les griefs formulés à son encontre, le ministre chargé de l'énergie peut la mettre en demeure de se conformer à cette obligation dans un délai qu'il détermine. Il peut rendre publique cette mise en demeure. Lorsque la personne intéressée ne se conforme pas à cette mise en demeure dans le délai déterminé, le ministre chargé de l'énergie peut prononcer à son encontre une sanction pécuniaire ²⁹⁹ .
Coût de la mesure	Aucun élément porté à la connaissance de la mission.
Évaluation de son efficacité et limites	L'efficacité des mentions obligatoires pour orienter les comportements de consommation n'est pas démontrée (cf. partie 2.3.2 <i>supra</i> et Annexe VI). Aucune étude spécifique à cette mention dans les publicités relatives à l'énergie n'a été portée à la connaissance de la mission.
Perspectives d'évolution	En raison de leurs limites (absence d'effet démontré sur la consommation) et du coût de l'inclusion des mentions pour certains acteurs (notamment la perte de recettes pour la radio), et lorsque les conditions d'une meilleure information des consommateurs seront réunies, la mission considère que l'ensemble des mentions obligatoires pourraient être supprimées, en dehors de celles prévues par le droit européen (cf. Proposition détaillée n° 11, plan d'actions détaillé).

Source : Cf. notes en bas de page.

²⁹⁸ Cette obligation s'applique à la vente d'électricité, de chaleur ou de froid, de combustibles solides, liquides ou gazeux et de carburants, ainsi qu'aux services afférents à l'utilisation de ces énergies.

²⁹⁹ Décret n° 2006-1464 du 28 novembre 2006.

³⁰⁰ Article 2 de l'arrêté du 28 novembre 2006 relatif à la publicité dans le domaine de l'énergie.

³⁰¹ Données de *France Pub*, médias « traditionnels » (presse, télévision, radio, cinéma, affichage) et numériques.

³⁰² Article 4 de l'arrêté du 28 novembre 2006 relatif à la publicité dans le domaine de l'énergie.

³⁰³ Selon des modalités définies à l'article 4 du décret n° 2006-1464 du 28 novembre 2006.

Tableau 16 : Obligation d’affichage de mentions dans les messages publicitaires relatifs aux véhicules terrestres à moteur

Description	L'article 75 de la loi de 2019 d'orientation des mobilités dispose que « <i>Toute publicité en faveur de véhicules terrestres à moteur est obligatoirement accompagnée d'un message promotionnel encourageant l'usage des mobilités actives</i>³⁰⁴ »³⁰⁵. Ainsi, depuis mars 2022, la mention d'un message encourageant l'usage des mobilités actives, partagées ou des transports en commun, accompagné du mot-dièse #SeDéplacerMoinsPolluer est obligatoire sur les communications commerciales³⁰⁶ promouvant les véhicules terrestres à moteur³⁰⁷. Trois messages accompagnent ce mot-dièse³⁰⁸ : ▪ « Pour les trajets courts, privilégiez la marche ou le vélo » ; ▪ « Pensez à covoiturer » ; ▪ « Au quotidien, prenez les transports en commun ». Cette obligation concerne les achats d'espace sur tous les médias (télévision, radio, internet, affichage public, presse écrite, téléphones mobiles, cinéma) et hors média si la publicité est destinée à de larges publics³⁰⁹.
Objectifs poursuivis	L'objectif de la diffusion de ce message est « <i>d'initier une nouvelle culture de la mobilité orientée vers des façons de se déplacer plus favorables pour le climat</i> », avec une mise en avant des mobilités actives comme la marche et le vélo, le covoiturage, ainsi que les transports en commun³⁰⁶.
Date d'entrée en vigueur	1^{er} mars 2022³¹⁰
Principaux textes applicables	▪ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ; ▪ décret n° 2021-1841 du 28 décembre 2021 relatif à la promotion des mobilités actives, ou partagées, ou des transports en commun dans les messages publicitaires en faveur de véhicules terrestres à moteur, qui contient le champ d'application de la mesure (i.e. sur quels produits s'applique la mesure), définit les mobilités à promouvoir, établit les modalités de diffusion obligatoire des messages promotionnels, et liste les supports de publicité touchés ; ▪ arrêté du 28 décembre 2021 pris pour l'application de l'article D. 328-3 du code de la route, qui contient le texte des messages et de la signature globale, ainsi que les modalités de leur apparition (positionnement par rapport à la publicité, dimensions dans le cas de supports visuels, principe d'alternance des messages au sein d'une campagne publicitaire).
Acteurs ciblés	Annonces du secteur automobile³¹⁰.
Enjeux économiques	La mesure concerne les communications commerciales pour des véhicules présents sur le marché français, principalement issus de 16 grands groupes automobiles : Volkswagen, PSA, Renault, Hyundai, FCA, Ford, Daimler, BMW, Toyota, Nissan, Volvo, Mazda, Jaguar–Land Rover, Mitsubishi, Honda et Tesla ; la DGEC estime toutefois que près de 80 marques de véhicules seraient sujettes à ce dispositif réglementaire³¹¹. Les mentions obligatoires constituent une contrainte économique pour les radios, le message prenant du temps d'antenne dans les publicités (cf. <i>supra</i>, partie 2.3.2). Le secteur des transports représente ~6,6 % des dépenses publicitaires en France en 2023³¹², et ~11,3 % des dépenses publicitaires à la radio. L'automobile représente 96 % des dépenses publicitaires du secteur (cf. Annexe III).

³⁰⁴ Telles que définies à l'article L. 1271-1 du code des transports, ou partagées, ou des transports en commun.

³⁰⁵ Article L. 328-1 du code de la route.

³⁰⁶ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « L'encadrement des publicités des véhicules motorisés », 2023 ([lien](#)).

³⁰⁷ En application de l'article L. 328-1 du code de la route.

³⁰⁸ Arrêté du 28 décembre 2021 pris pour l'application de l'article D. 328-3 du code de la route.

³⁰⁹ Par exemple : courriels, brochures, prospectus dans les boîtes aux lettres, dépliants, imprimés et édités par les constructeurs et concessionnaires.

³¹⁰ Décret n° 2021-1841 du 28 décembre 2021.

³¹¹ Étude d'impact des mesures du décret n° 2021-1841 du 28 décembre 2021, transmise par la DGEC à la mission.

³¹² Données de France Pub, médias « traditionnels » (presse, télévision, radio, cinéma, affichage) et numériques.

Annexe I

Acteurs chargés de sa mise en œuvre	Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) ³¹³ .
Acteurs chargés de son contrôle	Le non-respect de cette mesure constitue un manquement sanctionné par le ministre chargé des transports³¹⁴. En effet, L'article R. 328-4 du code de la route prévoit que le ministre chargé des transports est l'autorité compétente pour sanctionner les manquements éventuels et n'habilite pas les agents de la DGCCRF à constater ce manquement. Le premier niveau de sanction consiste en une mise en demeure à se conformer à la réglementation. Si la mise en demeure est insuffisante, une sanction pécuniaire est prévue³¹⁵. En pratique, l'exercice de la compétence de contrôle par la DGEC s'appuie sur les informations remontées au département de lutte contre l'effet de serre de cette direction³¹⁶. En effet, toute personne peut signaler des non conformités sur les publicités concernées par les messages « <i>SeDéplacerMoinsPolluer</i> » auprès du ministère chargé de l'énergie via une adresse courriel³¹⁷ ; cette boîte mail n'a toutefois reçu que deux messages depuis sa création³¹⁶. La DGCCRF a toutefois conclu un accord avec la DGEC pour lui transmettre sous forme de signalement – à l'adresse courriel précitée – les manquements relatifs à l'absence de cette mention, observées en marge de ses enquêtes menées sur la vente automobile³¹⁸.
Coût de la mesure	La DGEC chiffre le coût de la mise en œuvre des obligations de « verdissement dans la publicité des transports routiers » à environ 0,3 équivalents temps plein (ETP) ³¹⁶ .
Évaluation de son efficacité et limites	L'efficacité des mentions obligatoires pour orienter les comportements de consommation n'est pas démontrée (cf. partie 2.3.2 <i>supra</i> et Annexe VI). Aucune étude spécifique aux mentions dans les messages publicitaires relatifs aux véhicules terrestres à moteur n'a été portée à la connaissance de la mission.
Perspectives d'évolution	En raison de leurs limites (absence d'effet démontré sur la consommation) et du coût de l'inclusion des mentions pour certains acteurs (notamment la perte de recettes pour la radio), et lorsque les conditions d'une meilleure information des consommateurs seront réunies, la mission considère que l'ensemble des mentions obligatoires pourraient être supprimées, en dehors de celles prévues par le droit européen (cf. Proposition détaillée n° 11, plan d'actions détaillé).

Source : Cf. notes en bas de page.

³¹³ Article 7 de l'arrêté du 28 décembre 2021 pris pour l'application de l'article D. 328-3 du code de la route.

³¹⁴ Dans les conditions prévues à l'article L. 328-2 du code de la route.

³¹⁵ Cette sanction est proportionnelle aux tarifs variables pratiqués pour l'achat d'espace publicitaire : la sanction administrative est plafonnée à 10 000 €, et 20 000 € en cas de récidive constatée ; le ministère chargé des transports est l'autorité pouvant prononcer cette sanction.

³¹⁶ Éléments transmis par la DGEC à la mission.

³¹⁷ Adresse pour signalements de non-conformité : pub.voiture.climat@developpement-durable.gouv.fr.

³¹⁸ Éléments transmis par la DGCCRF à la mission.

4.4. Outils publics d'engagement volontaire

Tableau 17 : Charte alimentaire

Description	Si les chaînes de télévision publiques françaises sont soumises à une interdiction de publicités autour des « programmes jeunesse » ³¹⁹ (loi « Gattolin » ³²⁰), les chaînes privées ne font pas l'objet d'une réglementation mais seulement d'engagements volontaires dans le cadre de la charte alimentaire de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom). Ainsi, la charte alimentaire est un engagement volontaire signé par les professionnels de l'audiovisuel dans le but de promouvoir une alimentation et des comportements favorables à la santé dans les programmes audiovisuels et les publicités. Son périmètre a été élargi aux acteurs radiophoniques, à la publicité extérieure et aux acteurs numériques en 2020 ³²¹ . Le principe de la charte alimentaire est toutefois porté dans le droit de l'Union européenne (au sein de la directive sur les services de médias audiovisuels) et dans la loi française, au sein de l'article 14 modifié de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.
Objectifs poursuivis	La charte alimentaire repose sur une conception de l'alimentation comme pouvant être favorable à la santé et promeut plus largement de « bons comportements » (lutte contre la consommation excessive, valorisation de l'activité physique et sportive, etc.). Elle vise à réduire l'exposition des enfants aux communications commerciales audiovisuelles relatives à des aliments ou boissons contenant des nutriments ou des substances ayant un effet nutritionnel ou physiologique dont la présence en quantités excessives dans le régime alimentaire global n'est pas recommandée (matières grasses, acides gras trans, sel ou sodium, sucres) ³²² . La charte 2020-2024 accompagne les mesures de la politique nutritionnelle portée par les ministères chargés de la santé, de l'agriculture et de l'alimentation (programme national de l'alimentation et de la nutrition, PNAN) ³²¹ , en particulier : ▪ la fixation d'objectifs de réduction de sucre, sel et gras et d'augmentation de fibres afin que les acteurs économiques s'engagent dans « l'amélioration de la qualité nutritionnelle de leurs produits » ; ▪ le déploiement du Nutri-Score, afin de permettre aux consommateurs « de faire un choix éclairé » et d'encourager les acteurs économiques à améliorer les recettes des produits mis sur le marché ; ▪ la conduite de campagnes d'information sur les recommandations nutritionnelles, afin d'améliorer l'information des consommateurs et de leur permettre d'adopter des « comportements favorables à la santé ».
Date d'entrée en vigueur	1 ^{er} février 2020 pour la charte 2020-2024 ³²² ; la future charte est en cours de discussion. La première charte alimentaire date de 2009.
Principaux textes applicables	▪ Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (dite « Services de médias audiovisuels » ou SMA)³²³ ; ▪ loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

³¹⁹ Ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes, site internet, « Classification et signalétique de la télévision », 2018 ([lien](#)).

³²⁰ Loi du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes de jeunesse de la télévision publique ; la loi vise à restreindre la diffusion de la publicité pendant les programmes destinés prioritairement aux enfants de moins de douze ans à des messages génériques pour des biens ou services relatifs à la santé et au développement des enfants ou des campagnes d'intérêt général et à la supprimer sur les chaînes de la télévision publique. Un amendement voté à l'Assemblée nationale prévoit la suppression de la publicité dans les programmes pour enfants de France Télévisions à compter du 1^{er} janvier 2018.

³²¹ Arcom, site internet, « Évaluation de la Charte alimentaire - édition 2023 », 2024 ([lien](#)).

³²² Arcom, site internet, « La charte alimentaire 2020 – 2024 », 2021 ([lien](#)).

³²³ Article 9, second alinéa : « Les États membres et la Commission encouragent les fournisseurs de services de médias à élaborer des codes déontologiques relatifs à la communication commerciale audiovisuelle inappropriée, accompagnant les programmes pour enfants ou incluse dans ces programmes, et concernant des denrées alimentaires ou des boissons contenant des nutriments ou des substances ayant un effet nutritionnel ou physiologique, notamment ceux tels que les matières grasses, les acides gras trans, le sel/sodium et les sucres, dont la présence en quantités excessives dans le régime alimentaire global n'est pas recommandée ».

Annexe I

Acteurs ciblés	Professionnels du secteur alimentaire et du secteur des communications commerciales (annonceurs et interprofession publicitaire) ³²⁴ .
Enjeux économiques	En France, les dépenses de communications commerciales des secteurs de l'alimentation et des boissons s'élèvent à ~2,6 Md€ en 2023³²⁵ (soit ~7,7 % du total de dépenses de communication). Parmi les 30 principaux annonceurs en France en 2023, figurent cinq enseignes de la grande distribution alimentaire (<i>E. Leclerc, Lidl, Intermarché, Carrefour, Auchan, Grand Frais</i>) et cinq annonceurs de produits alimentaires (<i>Nestlé</i>), de la restauration rapide (<i>McDonald's, Burger King</i>) et de produits sucrés (<i>Ferrero, Mondelez International</i>)³²⁶. En termes d'enjeux sanitaires, en 2017, 20 % des enfants de 6 à 17 ans en France étaient en surpoids, dont 5,4 % en situation d'obésité³²⁷. Une étude³²⁸ de mars 2022 estime que l'obésité coûte 10,6 M€ par an à la collectivité : 8,4 Md€ à l'assurance maladie, 1,3 Md€ aux organismes complémentaires et 0,9 Md€ aux entreprises.
Acteurs chargés de sa mise en œuvre et son contrôle	L'Arcom est chargée de suivre la mise en œuvre de la charte et de surveiller son application ; elle remet un rapport annuel au Parlement ³²⁹ .
Coût de la mesure	L'évaluation de la charte alimentaire par l'Arcom représente près de 1,5 ETP (chargés de mission) ; ces derniers s'occupent également de l'évaluation des contrats climat (cf. <i>infra</i> , tableau 18). Une enquête qualitative sur la charte alimentaire est commandée par l'Arcom à un prestataire extérieur depuis deux ans, pour un prix de 59 820 € en 2022 et de 77 820 € en 2023 ³³⁰ .
Évaluation de son efficacité et limites	L'Arcom observe une amélioration des contenus autour des « programmes jeunesse », où 17,4 % des publicités alimentaires promeuvent des produits au Nutri-Score D ou E en 2022, contre près de 60 % en 2020. L'affichage du Nutri-Score dans ces programmes progresse (57,8 % en 2022 contre 1,0 % en 2020), ainsi que la diffusion de programmes faisant la promotion d'une alimentation diversifiée, d'une activité physique et sportive ou d'un sommeil réparateur (3 119 heures en 2022 contre 1 959 en 2019)³³¹. Toutefois, les programmes jeunesse représentaient moins de 0,5 % des programmes vus par les enfants en 2018³³¹. Les enfants et adolescents restent notamment exposés lors des créneaux d'écoute conjointe, où la prévalence des produits D et E est observée et où les bilans ne montrent aucune amélioration (57,3 % en 2022 contre 56,6 % en 2020). Ces publics sont également exposés à des communications commerciales en faveur de la restauration rapide, qui représente le troisième groupe de produits le plus vu par les 4-14 ans dans les publicités³²¹. Par ailleurs, la charte est volontaire et ne comporte aucun élément de sanction pour les acteurs qui ne respecteraient pas leurs engagements. Enfin, la charte reste méconnue par certains acteurs du secteur des communications commerciales (« influenceurs », par exemple).

³²⁴ Outre l'Arcom, les signataires de la charte alimentaire 2020-2024 sont : BeIN Sports France, chaîne du groupe France Médias Monde RFI, Groupe Canal, L'Équipe 24/24, Groupe France Télévisions, Groupe Lagardère (Europe 1, RFM, Virgin Radio), Groupe M6 (dont Gulli), Groupe NextRadioTV (RMC Découverte, RMC Story), Groupe NRJ, NRJ 12, Chérie 25, Chérie FM, Nostalgie, NRJ), Groupe Radio France, Groupe TF1, Groupe *The Walt Disney Company* France, Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP), Association des agences-conseils en communication (AACC), Association nationale des industries alimentaires (ANIA), Collectif national des associations d'obèses (CNAO), Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD), Syndicat des radios indépendantes (SIRTI), Syndicat national de la publicité télévisée (SNPTV), Syndicat des producteurs de films d'animation (SPFA), Syndicat des producteurs indépendants (SPI), Syndicat des régies internet (SRI), Union des marques, Union de la publicité extérieure (UPE), Union syndicale de la production audiovisuelle (USPA).

³²⁵ Données de *France Pub*, toutes dépenses comprises (médias « traditionnels », numériques et « hors médias »).

³²⁶ Données de *Kantar Média*.

³²⁷ Assurance maladie, site internet, « Prévention du surpoids et de l'obésité de l'enfant », 2024 ([lien](#)).

³²⁸ Astères, « L'obésité en France : un coût de 10,6 Mds€ par an pour la collectivité », 2022 ([lien](#)).

³²⁹ Ce rapport est transmis au Parlement pour répondre à l'obligation introduite dans l'article 14 de la loi du 30 septembre 1986 par la loi n° 2016-1771 du 20 décembre 2016.

³³⁰ Éléments transmis par l'Arcom à la mission.

³³¹ Éléments transmis par la direction générale de la santé (DGS) à la mission.

Annexe I

Perspectives d'évolution	Des travaux sous le pilotage de l'Arcom sont en cours afin d'élaborer une nouvelle charte d'ici fin 2024. Les objectifs prioritaires de l'Arcom dans le cadre de cette renégociation de la charte³²¹ sont les suivants : ▪ mise en cohérence de la future charte avec la Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat (SNANC), en cours d'élaboration ; ▪ mobilisation des acteurs du numérique en amont des actions qui pourront être menées dans le cadre du règlement sur les services numériques ; ▪ intégration à la future charte d'un point d'attention portant sur les communications commerciales faisant la promotion d'enseignes de restauration rapide autour des programmes jeunesse et d'écoute conjointe. La future charte pourrait faire figurer un objectif de réduction des publicités pour les aliments et boissons de Nutri-Score D et E. Ainsi, la mission préconise que la charte alimentaire en cours d'évolution prévoie que plus de 50 % des publicités soient consacrées à des produits de Nutri-Score A, B ou C (représentant 42 % à ce jour) (cf. Proposition détaillée n° 9, plan d'actions détaillé).

Source : Cf. notes en bas de page.

Tableau 18 : Dispositif des « contrats climat »

Description	Les articles 7 et 14 de la loi « climat et résilience » mettent en œuvre une obligation de déclaration sur une plateforme numérique publique pour certaines entreprises, et donnent la possibilité à l'ensemble des acteurs du secteur des communications commerciales d'établir un contrat climat.
	Volet obligatoire : déclaration sur une plateforme publique
	S'agissant du volet obligatoire, la loi exige que les entreprises cumulant les deux facteurs suivants se déclarent sur une plateforme dédiée (lien) : ▪ entreprises qui distribuent ou mettent sur le marché des biens ou services soumis à l'affichage environnemental obligatoire, à l'étiquette de classe énergétique ou de classe d'émissions de CO₂ (appareils électriques et véhicules motorisés) ; ▪ et dont les dépenses publicitaires nettes enregistrées lors de leur dernier exercice comptable, sont supérieures ou égales à 100 000 €³³².
	Volet volontaire : souscription d'un « contrat climat »
	S'agissant du volet volontaire, la loi prévoit que l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) promeut des « codes de bonne conduite sectoriels et transversaux », appelés « contrats climat ». L'ensemble des acteurs du secteur des communications commerciales (annonceurs, agences de création, agences média, régies, médias) peuvent souscrire un contrat climat. Dans le cadre de ces contrats, ces acteurs peuvent prendre des engagements sur un ou plusieurs axes parmi les suivants ³³³ : ▪ encourager, dans les communications commerciales, la promotion de produits ou services avec un « faible impact sur l'environnement » [...] et visant à réduire de manière significative les communications commerciales relatives à des biens et services « ayant un impact négatif élevé sur l'environnement » ; ▪ encourager, notamment dans les communications commerciales, l'évolution des modes de vie et comportements en cohérence avec l'objectif de moindre impact sur l'environnement ; ▪ proposer et encourager des modes de production des communications commerciales avec un faible impact sur l'environnement ; ▪ sensibiliser et former leurs collaborateurs aux enjeux de la transition écologique dans les communications commerciales, et aux bonnes pratiques associées ; ▪ tout autre engagement en faveur de la transition écologique.
Objectifs poursuivis	Le déploiement du dispositif des « contrats climat » vise à : ▪ réduire de manière significative les communications commerciales³³⁴ relatives à des biens et services ayant un impact négatif sur l'environnement, en particulier en termes d'émissions de gaz à effet de serre, d'atteintes à la biodiversité et de consommation de ressources naturelles sur l'ensemble de leur cycle de vie ; ▪ prévenir des communications commerciales présentant favorablement l'impact environnemental de ces mêmes biens ou services³³⁵.
Date d'entrée en vigueur	Année 2022.
Principaux textes applicables	▪ Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience » ; ▪ décret n° 2022-616 du 22 avril 2022 relatif à la procédure de déclaration sur une plateforme numérique par les importateurs, distributeurs ou autres metteurs sur le marché des biens et services [...] ; ▪ décret n° 2022-1377 du 29 octobre 2022 relatif aux sanctions en cas de manquement à l'obligation de déclaration sur la plateforme numérique prévue par l'article L. 229-67 du code de l'environnement.

³³² Ces dépenses doivent avoir été engagées à des fins d'opérations publicitaires réalisées sur le territoire national.

³³³ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, site internet « publicité responsable », « Les engagements communs aux contrats climat », 2024 ([lien](#)).

³³⁴ Au sens de l'article L. 111-7 du code de la consommation.

³³⁵ Cet impact est mesuré au moyen de l'affichage environnemental prévu à l'article L. 541-9-11 du code de l'environnement, lorsque cet affichage environnemental est généralisé.

Annexe I

Acteurs ciblés	Pour l'obligation de déclaration, des entreprises répondant à des critères précis ; pour la signature d'un contrat climat, tout acteur du secteur des communications commerciales.
Enjeux économiques	En 2024, les annonceurs ayant souscrit un contrat climat représentaient ³³⁶ : ▪ plus de 90 % des investissements médias pour le secteur de l'automobile soumis à déclaration ; ▪ près de 40 % des 100 premiers annonceurs.
Acteurs chargés de sa mise en œuvre	▪ Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) : chargée de la promotion du dispositif³³⁷, ainsi que de la rédaction du bilan annuel des contrats climat ; ▪ commissariat général au développement durable (CGDD) : conception du portail relatif à l'obligation de déclaration.
Acteurs chargés de son contrôle	▪ Arcom : réalisation d'un bilan annuel des contrats climat transmis au Parlement ; ▪ CGDD : réalisation d'un rapport du Gouvernement au Parlement deux ans après la promulgation de la loi « climat et résilience » (rapport de janvier 2024 <i>infra</i>).
Coût de la mesure	Au sein du CGDD, un chef de projet traite l'ensemble des sujets relatifs à la publicité, dont le dispositif des « contrats climat ». Sa quotité de travail sur ce dispositif est variable depuis 2022 et ne peut être facilement quantifiée ³³⁸ . L'évaluation des contrats climat par l'Arcom représente près de 1,5 ETP (chargés de mission), qui s'occupent également de l'évaluation de la charte alimentaire (cf. <i>supra</i> , tableau 17) ³³⁹ .
Évaluation de son efficacité et limites	Ce dispositif est opérationnel depuis le printemps 2022 ; afin d'assurer son bon déploiement, une organisation collective a été développée avec la mise en place d'un « comité de suivi » ³⁴⁰ , dont la première réunion s'est tenue le 5 juin 2023. Un premier bilan de sa mise en œuvre a été réalisé par le CGDD et remis au Parlement en janvier 2024 ³⁴¹ . En complément, un bilan annuel de l'efficacité des contrats climat, également transmis au Parlement, est réalisé par l'Arcom avec le concours de l'Ademe ; le dernier, portant sur l'exercice 2022, a été publié en juin 2024 ³⁴² .
	Obligation de déclaration
	L'année 2023 fut la première année de mise en œuvre des sanctions en cas de défaut de déclaration obligatoire. À la mi-septembre 2024, plus de 600 déclarations ont été effectuées auprès du CGDD³³⁸. Les données des entreprises sur le montant de leurs dépenses publicitaires sont toutefois déclaratives et le contrôle de leur véracité est difficile (cf. Annexe V) ; il ne peut être exclu que des entreprises assujetties soient concernées et non identifiées. Les bilans de ce dispositif indiquent que peu de manquements ont été relevés sur le volet « déclaration » par les entreprises assujetties identifiées par le CGDD ; en 2024, trois amendes administratives sont susceptibles d'être prises³³⁸. Sur les entreprises manquant à leur obligation, certaines sont basées hors du territoire national (trois amendes administratives contre trois de ces dernières ont été prononcées allant de 1 000 € à 6 000 € en septembre 2023). Le traitement des entreprises exclusivement basées à l'étranger et ne disposant pas de représentants en France constitue une autre difficulté, ces dernières étant rarement joignables et répondant peu aux sollicitations officielles.

³³⁶ Union des marques, site internet, « Publication du 1er bilan sur la mise en place des contrats climat du Gouvernement », avril 2024 ([lien](#)).

³³⁷ Voir le guide méthodologique de l'Arcom et du CGDD pour la souscription d'un contrat climat ([lien](#)).

³³⁸ Éléments transmis par le CGDD à la mission.

³³⁹ Éléments transmis par l'Arcom à la mission.

³⁴⁰ Selon les éléments transmis par le CGDD à la mission, ce dernier réunit 33 entités, chacune représentée par 1 à 2 personnes, publiques (Ademe, CESE, DGCCRF, DGE, DGMIC, SGPE), privées (ARPP, BETC, Filière communication, Publicis Groupe, SNPTV, SRI, Union des marques, etc.) et associatives (Les Amis de la Terre, RAP, etc.).

³⁴¹ CGDD, « Rapport sur la mise en place des codes de bonne conduite et sur leur efficacité pour réduire de manière significative les communications commerciales audiovisuelles relatives à des biens et services ayant un impact négatif sur l'environnement », 2024 ([lien](#)).

³⁴² Arcom, « Rapport d'évaluation de l'efficacité des contrats-climat - Premier état des lieux sur l'exercice 2022 », 2024 ([lien](#)).

	Possibilité de souscription d'un « contrat climat »
	Des professionnels, entreprises et organisations tous secteurs confondus se sont engagés dans le dispositif avec deux premières vagues de dépôts en juin 2022 et juin 2023 (en juin 2023, un total de 190 contrats climat avaient été déposés). À la mi-septembre 2024, un total de 219 contrats ont été déposés depuis le début³³⁸. Toutefois, s'agissant du contenu des contrats climat : ▪ deux tiers ne comportent pas d'engagement à réduire significativement les communications commerciales relatives à des biens et services ayant un impact négatif sur l'environnement, mais se concentrent davantage sur la promotion et la mise en avant des produits considérés comme ayant un impact plus faible ; ▪ les contrats portent principalement sur des engagements d'éco-conception des campagnes et de formation des équipes marketing, le type de produits promus et les messages ou imaginaires utilisés étant moins présents ; ▪ la prévention de « l'écoblanchiment » est peu prise en compte par les acteurs pour la formulation et la rédaction de leur contrat ; ▪ une part importante d'engagements n'est pas accompagnée d'indicateurs pertinents pour apprécier l'évolution des pratiques de communication. L'Arcom et le CGDD considèrent que, bien que l'intention de ces « contrats » était d'inciter les entreprises à prendre des engagements environnementaux, avec un principe de « <i>name and shame</i> » grâce à la publication en ligne, « <i>le caractère volontaire du dispositif ne permet pas de lui donner sa pleine efficacité</i> »³⁴² puisque « <i>ces publications n'ont à ce stade eu que peu de retentissements auprès des associations ou organisations non gouvernementales et du grand public</i> »³⁴¹. En outre, l'Arcom souligne deux autres limites : ▪ l'absence de définition d'un produit ou service nocif à l'environnement par les autorités, rendant difficile l'évaluation du dispositif³⁴³ ; ▪ l'impossibilité de contraindre les plateformes en ligne à rejoindre le dispositif.
Perspectives d'évolution	En raison des limites exposées <i>supra</i>, le CGDD prévoit de faire évoluer les modalités de publication de ces contrats³⁴⁴ pour que soient uniquement publiés ceux faisant l'objet d'un suivi et présentant des engagements disposant d'indicateurs. Il est également envisagé de vérifier les engagements des nouveaux contrats avant publication, et de « réinterroger » ceux des contrats désormais publiés³⁴⁵. Le rapport du CGDD indique que certaines modalités réexaminées de publication et de retrait des contrats climat devraient être mises en œuvre à compter de 2024. Par ailleurs, l'Arcom propose³⁴⁶ notamment que : ▪ la notion de produits « nocifs à l'environnement » soit définie. À défaut, qu'un seuil en dessous duquel un produit soumis à étiquette énergétique est considéré comme « nocif à l'environnement » soit déterminé par les autorités ; ▪ les services de médias audiovisuels à la demande (Smad)³⁴⁷ (hors télévision de rattrapage de services linéaires déjà soumis), les plateformes de vidéos et plateformes en ligne rejoignent le dispositif. La mission préconise de transformer le dispositif des contrats climat, notamment en conditionnant leur publication à des engagements sur des trajectoires d'amélioration effective des communications commerciales, suivies par des indicateurs communs (cf. Proposition détaillée n° 12, plan d'actions détaillé).

Source : Cf. notes en bas de page.

³⁴³ À ce stade, il n'est possible pour l'Arcom de mesurer une éventuelle réduction de produits « moins bons » pour l'environnement que par le biais des éco-scores affichés dans les publicités.

³⁴⁴ CGDD, « Rapport sur la mise en place des codes de bonne conduite et sur leur efficacité pour réduire de manière significative les communications commerciales audiovisuelles relatives à des biens et services ayant un impact négatif sur l'environnement », 2024 ([lien](#)).

³⁴⁵ Afin que ne soient pas publiés des engagements qui correspondent uniquement à la mise en œuvre d'une obligation légale ou qui se limitent uniquement à la reproduction des engagements de leur filière.

³⁴⁶ Arcom, « Rapport d'évaluation de l'efficacité des contrats-climat - Premier état des lieux sur l'exercice 2022 », 2024 ([lien](#)).

³⁴⁷ Conformément à l'article 2 de la loi du 30 septembre 1986, « est considéré comme service de médias audiovisuels à la demande (Smad) tout service de communication au public par voie électronique permettant le visionnage de programmes au moment choisi par l'utilisateur et sur sa demande, à partir d'un catalogue de programmes dont la sélection et l'organisation sont contrôlées par l'éditeur de ce service » ; Arcom, site internet ([lien](#)).

PIÈCE-JOINTE – CARTOGRAPHIE DES MENTIONS OBLIGATOIRES

Tableau 19 : Mentions obligatoires identifiées par la mission

Visée	Secteur	Mentions ou « catégories » de mentions	Base légale	Niveau normatif	Détails
Environnementale (3 catégories de mentions)	Automobile	« #SeDéplacerMoinsPolluer » « Pour les trajets courts, privilégiez la marche ou le vélo » « Pensez à covoiturer » « Au quotidien, prenez les transports en commun »	- Article L. 328-1 du code de la route - Arrêté du 28 décembre 2021	Loi	« Toute publicité en faveur de véhicules terrestres à moteur est obligatoirement accompagnée d'un message promotionnel encourageant l'usage des mobilités actives, telles que définies à l'article L. 1271-1 du code des transports, ou partagées, ou des transports en commun. Un décret fixe les conditions d'application du présent article. »
	Énergie	« L'énergie est notre avenir, économisons-la »	- Décret n° 2006-1464 du 28 novembre 2006 - Arrêté du 28 novembre 2006	Règlement	-
	Recyclage	[Exemples] « Avant de jeter, pensez à recycler » « Si ça marche encore... ne jetez pas, donnez ! »	Article L. 541-15-9 du code de l'environnement	Loi	« Toute publicité ou action de communication commerciale visant à promouvoir la mise au rebut de produits doit contenir une information incitant à la réutilisation ou au recyclage. » L'article ne renvoie à aucun décret, et laisse donc les annonceurs décider de la mention à faire figurer, dont deux exemples tirés de la radio et régulièrement employés sont mentionnés dans le présent tableau.
Sanitaire (4 catégories de mentions)	Alcool	« L'abus d'alcool est dangereux pour la santé » « Pour votre santé, attention à l'abus d'alcool »	Article L. 3323-4 du code de la santé publique	Loi	« Toute publicité en faveur de boissons alcooliques, à l'exception des circulaires commerciales destinées aux personnes agissant à titre professionnel ou faisant l'objet d'envois nominatifs ainsi que les affichettes, tarifs, menus ou objets à l'intérieur des lieux de vente à caractère spécialisé, doit être assortie d'un message de caractère sanitaire précisant que l'abus d'alcool est dangereux pour la santé. »
	Alimentation	« Pour votre santé, bougez plus » « Pour votre santé, limitez les aliments gras, salés, sucrés » « Pour votre santé, évitez de grignoter » « Pour votre santé, mangez au moins cinq fruits et légumes par jour »	Article L. 2133-1 du code de la santé publique	Loi	« Produits alimentaires manufacturés ou de boissons avec ajouts de sucres, de sel ou d'édulcorants de synthèse. Les messages diffusés en radio présentent une version raccourcie. Si les spots diffusés au sein d'une émission destinée spécifiquement aux enfants, les mentions peuvent être formulées de façon plus directe. »
		« Apprenez à votre enfant à ne pas grignoter entre les repas » « Bouger, jouer est indispensable au développement de votre enfant »	Arrêté du 27 février 2007	Loi	Préparations à base de céréales et aliments pour bébé.
	Casino et jeux d'argent	« Les jeux d'argent et de hasard peuvent être dangereux : pertes d'argent, conflits familiaux, addiction... Retrouvez nos conseils sur joueurs-info-service.fr (09 74 75 13 13 - appel non surtaxé) »	- Décret n° 2020-1349 du 4 novembre 2020 - Article D. 320-2 du code de la sécurité intérieure - Arrêté ministériel du 29 juillet 2022	Règlement	Le décret crée l'article du code de la sécurité intérieure mentionné qui pose le principe d'une mention, dont le contenu est fixé par arrêté.
	Ondes téléphoniques	« Kit mains-libres recommandé »	Article L. 5232-1 du code de la santé publique	Loi	« Tout appareil portable permettant l'écoute de sons par l'intermédiaire d'un dispositif d'écoute ainsi que tout dispositif d'écoute mis sur le marché, détenus en vue de la vente, vendus ou distribués à titre gratuit sont conçus de façon à être sans danger pour l'audition de l'utilisateur dans des conditions normales d'utilisation ou d'utilisation raisonnablement prévisibles. Ces appareils portables sont accompagnés de messages à caractère sanitaire sur les risques liés à leur utilisation et sur la manière de prévenir ces risques. »

Annexe I

Visée	Secteur	Mentions ou « catégories » de mentions	Base légale	Niveau normatif	Détails
Protection du consommateur (20 catégories de mentions)	Banque et assurance (8 catégories de mentions)	« Produit présentant un risque de perte en capital totale ou partielle. Les performances passées ne préjugent pas des performances futures »	- Règlement délégué (UE) 2017/565 du 25 avril 2016, article 44 - Guide de l'AMF du 26 avril 2021	Droit de l'UE	La réglementation européenne impose déjà l'inscription d'une mention, y compris publicitaire, dont les détails sont décrits dans le guide de l'AMF.
		Loyers et conditions de remboursement des crédits mensualisés « Un crédit vous engage et doit être remboursé. Vérifiez vos capacités de remboursement avant de vous engager »	Articles L. 312-5 à L. 312-10 du code de la consommation	Loi	« Toute publicité comportant une offre de crédit à la consommation doit mentionner de façon claire, précise et visible les informations suivantes à l'aide d'un exemple représentatif : - Le taux débiteur et la nature fixe, variable ou révisable du taux, sauf pour les opérations de location-vente ou de location avec option d'achat, ainsi que les informations relatives à tous les frais compris dans le coût total du crédit pour l'emprunteur ; - Le montant total du crédit ; - Le taux annuel effectif global, sauf pour les opérations de location-vente ou de location avec option d'achat ; - S'il y a lieu, la durée du contrat de crédit ; - S'il s'agit d'un crédit accordé sous la forme d'un délai de paiement pour un bien ou un service donné, le prix au comptant et le montant de tout acompte ; - Le montant total dû par l'emprunteur et le montant des échéances. Si le prêteur exige qu'un service accessoire soit fourni pour l'obtention du crédit, notamment une assurance, la publicité mentionne de façon claire, précise et visible la nécessité de contracter ce service. » La radio en est exemptée.
		Mention permettant d'apprécier la situation financière de l'emprunteur	Article L. 312-10 du code de la consommation	Loi	« Il est interdit dans toute publicité d'indiquer qu'une opération ou un contrat de crédit, ou une opération de crédit consistant à regrouper des crédits antérieurs peut être consenti sans élément d'information permettant d'apprécier la situation financière de l'emprunteur, ou de laisser entendre que le prêt améliore la situation financière ou le budget de l'emprunteur, entraîne une augmentation de ressources, constitue un substitut d'épargne ou accorde une réserve automatique d'argent immédiatement disponible sans contrepartie financière identifiable. Lorsqu'une publicité compare le montant des échéances d'un ou plusieurs crédits antérieurs, et le cas échéant d'autres dettes, à celui d'une échéance résultant d'une opération de regroupement de crédits, elle mentionne de manière claire et apparente, d'une part, la somme des coûts totaux des crédits antérieurs et, d'autre part, le coût total du crédit postérieur à l'opération précitée. »
		Informations sur le coût du crédit (crédits gratuits)	Article L. 312-41 du code de la consommation	Loi	« Toute publicité, quel qu'en soit le support, qui porte sur une opération de crédit dont la durée est supérieure à trois mois et pour laquelle ne sont pas requis d'intérêts ou d'autres frais, indique le montant de l'escompte sur le prix d'achat éventuellement consenti en cas de paiement comptant et précise qui prend en charge le coût du crédit consenti gratuitement. »
		Informations sur le coût du crédit	- Article L. 312-6 du code de la consommation - Article D. 312-21 du code de la consommation	Loi	« Toute publicité, quel qu'en soit le support, qui porte sur l'une des opérations mentionnées à l'article L. 312-1 et indique un taux d'intérêt ou des informations chiffrées liées au coût du crédit mentionne de façon claire, précise et visible les informations suivantes à l'aide d'un exemple représentatif : - Le taux débiteur et la nature fixe, variable ou révisable du taux, sauf pour les opérations de location-vente ou de location avec option d'achat, ainsi que les informations relatives à tous les frais compris dans le coût total du crédit pour l'emprunteur ; - Le montant total du crédit ; - Le taux annuel effectif global, sauf pour les opérations de location-vente ou de location avec option d'achat ;

Annexe I

Visée	Secteur	Mentions ou « catégories » de mentions	Base légale	Niveau normatif	Détails
					4° S'il y a lieu, la durée du contrat de crédit ; 5° S'il s'agit d'un crédit accordé sous la forme d'un délai de paiement pour un bien ou un service donné, le prix au comptant et le montant de tout acompte ; 6° Le montant total dû par l'emprunteur et le montant des échéances. Si le prêteur exige qu'un service accessoire soit fourni pour l'obtention du crédit, notamment une assurance, la publicité mentionne de façon claire, précise et visible la nécessité de contracter ce service. »
		Informations sur le coût du crédit (crédits immobiliers)	- Articles L. 313-3 à L. 313-4 du code de la consommation - Articles R. 313-1 à R. 313-2 du code de la consommation	Loi	« Toute publicité faite, reçue ou perçue en France précise : 1. L'identité du prêteur, la nature et l'objet du prêt ; 2. Si elle comporte un ou plusieurs éléments chiffrés, la durée de l'opération proposée ainsi que le coût total et le taux effectif global annuel du crédit, à l'exclusion de tout autre taux. »
		« Aucun versement, de quelque nature que ce soit, ne peut être exigé d'un particulier, avant l'obtention d'un ou plusieurs prêts d'argent. »	Article L. 322-2 du code de la consommation	Loi	« Toute publicité diffusée par ou pour le compte d'une personne physique ou morale qui apporte son concours, à quelque titre que ce soit et de quelque manière que ce soit, directement ou indirectement, à l'obtention d'un ou plusieurs prêts d'argent par un particulier, à l'exception des opérations de crédit mentionnées à l'article L. 312-1, comporte, de manière apparente, la mention suivante : »
		Information relative à la qualité d'intermédiaire financier [Exemple] « Crédipar »	Article R. 19-524 du code monétaire et financier	Règlement	« Toute correspondance ou publicité, quel qu'en soit le support, émanant d'un intermédiaire agissant en cette qualité indique son nom ou sa dénomination sociale, son adresse professionnelle ou celle de son siège social, son numéro d'immatriculation d'intermédiaire ainsi que la catégorie d'intermédiaire à laquelle il appartient. »
	Informations de vente (9 catégories de mentions)	En cas de solde, indication du prix antérieur à la réduction	- Directive 2019/2161 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 - Article L. 112-1-1 du code de la consommation	Droit de l'UE	« Toute annonce d'une réduction de prix indique le prix antérieur pratiqué par le professionnel avant l'application de la réduction de prix. Ce prix antérieur correspond au prix le plus bas pratiqué par le professionnel à l'égard de tous les consommateurs au cours des trente derniers jours précédant l'application de la réduction de prix. »
		Mentions obligatoires relatives au coût du produit pour le consommateur	- Directive 2019/2161 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 - Article L. 121-2 du code de la consommation	Droit de l'UE	Plusieurs mentions sont rendues obligatoires afin d'éviter que le spot soit considéré comme trompeur car reposant sur des allégations, indications ou présentations fausses ou de nature à induire en erreur le consommateur. Ces mentions portent sur le prix ou le mode de calcul du prix, le caractère promotionnel du prix notamment les réductions de prix, les comparaisons de prix et les conditions de vente, de paiement et de livraison du bien ou du service.
		« Voir conditions sur place / en magasin / en concession » « Renseignements et conditions au xx-xx-xx-xx-xx » « Infos et conditions sur le www.site-internet.fr »	- Directive 2019/2161 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 - Article L. 121-3 du code de la consommation - Lignes directrices de la DGCCRF de décembre 2018	Droit de l'UE	Les "informations substantielles" mentionnées au code de la consommation et devant figurer dans les spots publicitaires peuvent être renvoyées à un renseignement auprès du vendeur, et ainsi résumées sous la forme de mentions génériques. Cette obligation est prévue dans la directive de 2019 et ne semble pas pouvoir être transposée de façon plus souple pour les annonceurs.
		Informations liées aux réductions de prix sur les produits agricoles ou denrées alimentaires	Article L. 443-1 du code du commerce	Loi	Toute publicité à destination du consommateur mentionnant une réduction de prix ou un prix promotionnel sur les produits alimentaires périssables précise la nature et l'origine des produits offerts et la période pendant laquelle est maintenue l'offre proposée par l'annonceur.

Annexe I

Visée	Secteur	Mentions ou « catégories » de mentions	Base légale	Niveau normatif	Détails
		« Ouverture dimanche XX selon autorisation »	- Article L. 3132-26 du code du travail - Article L. 3132-20 du code de la consommation - Article L. 121-22 du code de la consommation	Loi	Selon la doctrine de l'ARPP, cette mention reste sous la responsabilité de l'annonceur et n'est pas nécessairement contraignante.
		Informations relatives au prix et aux conditions de ventes [Exemple] « Offre TVA sous forme de remise de XX% sur le prix (hors option) maximum jusqu'au XX.XX »	- Article L. 112-1 du code de la consommation - Arrêté du 3 décembre 1987	Loi	« Tout vendeur de produit ou tout prestataire de services informe le consommateur, par voie de marquage, d'étiquetage, d'affichage ou par tout autre procédé approprié, sur les prix et les conditions particulières de la vente et de l'exécution des services, selon des modalités fixées par arrêtés du ministre chargé de l'économie, après consultation du Conseil national de la consommation. » L'arrêté du 3 décembre 1987 y procède.
		Date de début de l'opération de solde et nature des marchandises sur lesquelles elle porte	Article R. 310-17 du code du commerce	Règlement	« Toute publicité relative à une opération de soldes mentionne la date de début de l'opération et la nature des marchandises sur lesquelles porte l'opération, si celle-ci ne concerne pas la totalité des produits de l'établissement. »
		Informations sur le coût d'un appel téléphonique mentionné par un annonceur	Arrêté du 10 juin 2009	Règlement	« Pour les appels téléphoniques, le consommateur doit être informé sur le prix à payer pour l'utilisation d'un numéro de téléphone surtaxé cité à l'antenne. »
		Informations relatives au prix des produits « Label rouge »	Arrêté du 3 juillet 1996	Règlement	« L'information du consommateur sur les prix des denrées alimentaires bénéficiant d'un label agricole doit être obligatoirement accompagnée de la mention : 1. Du logo Label rouge ; 2. De la dénomination de vente complète du produit et, le cas échéant, de son caractère fermier ; 3. Le cas échéant, du nom du groupement détenteur du label ; 4. Du mode d'alimentation lorsque les denrées concernées sont des produits carnés (y compris les produits avicoles et cunicoles) et des produits de l'aquaculture. »
	Agences de voyages	Identité de l'opérateur	- Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 - Article R. 211-2 du code du tourisme	Droit de l'UE	Les opérateurs mentionnés aux articles L211-1 et L211-2 Code du Tourisme doivent indiquer leur nom, leur adresse et leur numéro d'immatriculation au registre des opérateurs de voyages et de séjours.
	Pharmacie et médicaments	Informations relatives au médicament et incitation à des mesures de précaution	- Article L. 5122-6 du code de la santé publique - Article R. 5122-3 du code de la santé publique	Loi	« Informations indispensables pour le bon usage du médicament ; Une invitation expresse à lire attentivement les instructions figurant sur la notice ou sur le conditionnement extérieur ; Un message de prudence, un renvoi au conseil d'un pharmacien et, en cas de persistance des symptômes, une invitation à la consultation d'un médecin. Si le médicament est un produit générique, la mention de la dénomination commune prévue n'est requise que lorsque le médicament ne contient pas plus de deux principes actifs. En outre, est requise une mention précisant que le médicament est un générique. »
	Services internet	[Exemple] « Débit max théorique variable selon les fréquences »	Arrêté du 3 décembre 2013	Règlement	Les fournisseurs de services doivent communiquer diverses informations relatives au débit de leurs offres d'accès à internet par voie filaire.

Source : Mission.

ANNEXE II

Le système d'autorégulation des communications commerciales

SOMMAIRE

1. LES PROFESSIONNELS DES COMMUNICATIONS COMMERCIALES ORGANISENT UNE AUTORÉGULATION DU SECTEUR, ASSURÉE EN FRANCE PAR L'AUTORITÉ DE RÉGULATION PROFESSIONNELLE DE LA PUBLICITÉ (ARPP)	1
1.1. L'ARPP est l'association privée de professionnels de la communication qui assure l'autorégulation du secteur des communications commerciales en France.....	1
1.1.1. Apparue pendant les années 1930 pour lutter contre la publicité mensongère, l'autorégulation des communications commerciales en France a évolué vers un rôle de responsabilisation des professionnels intervenant en amont de la diffusion des communications.....	1
1.1.2. Association loi 1901 financée par des adhérents-cotisants de la profession publicitaire, l'ARPP vise à agir en faveur d'une publicité « loyale, véridique et saine »	3
1.1.3. L'ARPP assure diverses actions dans le cadre de son activité, allant de la définition et du contrôle du respect de règles déontologiques pour le secteur des communications commerciales à la réalisation de formations.....	7
1.2. Coordonnée au niveau européen par la European Advertising Standards Alliance (EASA), l'autorégulation des communications commerciales s'inspire des règles de droit souple fixées par la Chambre de commerce internationale (CCI)	12
1.2.1. Les règles de droit souple de la Chambre de commerce internationale (CCI) en matière de communications commerciales fixent les principes directeurs de l'autorégulation du secteur	12
1.2.2. Au niveau européen, la European Advertising Standards Alliance (EASA) promeut l'autorégulation des communications commerciales et assure une action coordonnée de 27 entités d'autorégulation, dont l'ARPP.....	14
2. L'ARPP DÉFINIT UN ENSEMBLE DE RÈGLES DÉONTOLOGIQUES POUR LE SECTEUR DES COMMUNICATIONS COMMERCIALES, DONT LES DISPOSITIONS RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT DURABLE POURRAIENT ÊTRE RENFORCÉES	17
2.1. En lien avec la plupart des acteurs du secteur des communications commerciales, l'ARPP a défini un corpus de règles déontologiques structuré en 31 « recommandations », que ses adhérents s'engagent à respecter.....	17
2.2. Les « recommandations » sont mises à jour progressivement en intégrant les avis publiés par le conseil de l'éthique publicitaire (CEP) et le conseil paritaire de la publicité (CPP), instances associées à l'ARPP	19
2.2.1. Le conseil de l'éthique publicitaire (CEP) réunit des personnalités qualifiées et des professionnels du secteur de la communication pour réfléchir aux enjeux d'éthique, d'évolution et d'acceptabilité des communications commerciales et de son autorégulation.....	19
2.2.2. Le conseil paritaire de la publicité (CPP) vise à assurer une concertation entre l'interprofession publicitaire et des représentants associatifs sur les règles déontologiques du secteur, mais fait l'objet de critiques d'associations environnementales.....	21

2.3. La recommandation de l'ARPP sur les allégations environnementales et les références au développement durable présente un taux de non-respect supérieur à celui d'autres règles déontologiques et pourrait être renforcée	24
2.3.1. <i>Inclus dès 1990 au sein des règles déontologiques de l'ARPP, les enjeux relatifs au développement durable pourraient faire l'objet d'une recommandation transversale renforcée.....</i>	24
2.3.2. <i>La recommandation « développement durable » présente un taux de conformité inférieur aux autres recommandations de l'ARPP, avec de fortes différences de pratiques entre supports de diffusion.....</i>	27
2.3.3. <i>Au-delà de la recommandation « développement durable », l'ARPP affiche une série d'engagements sur les enjeux environnementaux dans son contrat climat, mais l'impact de ces derniers est faible ou non mesurable.....</i>	31
3. LES CONTRÔLES RÉALISÉS PAR L'ARPP NE CONCERNENT QU'UNE PARTIE LIMITÉE DES COMMUNICATIONS COMMERCIALES ET DÉPENDENT DU VOLONTARISME DE SES ADHÉRENTS	33
3.1. En amont de la diffusion, l'ARPP assure un contrôle systématique des communications commerciales diffusées à la télévision et sur les services de médias audiovisuels (Smad), tandis que les contenus diffusés sur les autres supports ne sont contrôlés que sur demande des annonceurs.....	33
3.1.1. <i>Les communications commerciales à la télévision et sur les Smad sont systématiquement contrôlées par l'ARPP avant diffusion.....</i>	33
3.1.2. <i>Le contrôle avant diffusion des communications commerciales sur l'ensemble des publicités hors télévision et Smad est limité aux sollicitations volontaires des adhérents de l'ARPP.....</i>	38
3.2. Le contrôle après diffusion des communications commerciales est principalement assuré par le jury de déontologie publicitaire (JDP) qui traite des plaintes, mais dont la portée semble fortement limitée	41
3.2.1. <i>Le JDP publie des avis dans le cadre de plaintes émises à l'encontre de communications qui contreviennent aux règles déontologiques de l'ARPP</i>	41
3.2.2. <i>La portée du travail du JDP semble limitée au regard du nombre d'avis publiés, de leur visibilité réduite et d'un délai de traitement intervenant après la fin de la diffusion des campagnes de communications concernées</i>	43
4. L'ARPP DOIT ÉVOLUER SIGNIFICATIVEMENT AFIN DE PALLIER LES LIMITES DE L'AUTORÉGULATION ET CONTRIBUER AUX ÉVOLUTIONS NÉCESSAIRES DU SECTEUR DES COMMUNICATIONS COMMERCIALES.....	50
PIÈCE-JOINTE – EXEMPLE D'ÉVOLUTION POSSIBLE DE LA RECOMMANDATION « DÉVELOPPEMENT DURABLE » DE L'ARPP	52

1. Les professionnels des communications commerciales organisent une autorégulation du secteur, assurée en France par l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP)

1.1. L'ARPP est l'association privée de professionnels de la communication qui assure l'autorégulation du secteur des communications commerciales en France

1.1.1. Apparue pendant les années 1930 pour lutter contre la publicité mensongère, l'autorégulation des communications commerciales en France a évolué vers un rôle de responsabilisation des professionnels intervenant en amont de la diffusion des communications

Émergeant pendant les années 1930 afin de lutter contre la publicité mensongère, le système d'autorégulation publicitaire a été porté par divers acteurs au fil des décennies, qui ont progressivement élargi leur périmètre d'intervention (cf. *infra*, encadré 1).

Encadré 1 : Chronologie simplifiée de la mise en place de l'autorégulation des communications commerciales en France

Principales étapes de l'organisation de l'autorégulation publicitaire en France :

- 1935 : création de l'Office de contrôle des annonces (OCA), lutte contre la publicité mensongère ;
- 1953 : transformation de l'OCA en Bureau de vérification de la publicité (BVP), avec un rôle affirmé de responsabilisation des professionnels au travers de règles déontologiques adoptées volontairement et d'un périmètre d'intervention sur les publicités avant et après leur diffusion ;
- 1968 : obtention par le BVP d'un siège à la commission de visionnage de la Régie Française de Publicité (RFP) ;
- 1992 : émergence d'un contrôle « avant diffusion » de la publicité télévisée au BVP à la suite de la décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) d'assurer un contrôle exclusivement après diffusion ;
- 2004 : signature par l'interprofession européenne de la Charte européenne pour l'autodiscipline en publicité, en présence de la Commission européenne ;
- 2005 : création du conseil éthique de la publicité (CEP), instance de réflexion composée de personnalités qualifiées ;
- 2008 : transformation du BVP en Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP) à la suite du Grenelle de l'environnement, en associant le CEP ainsi que deux nouvelles instances : le conseil paritaire de la publicité (CPP) et le jury de déontologie publicitaire (JDP), respectivement instance de concertation entre professionnels et représentants associatifs, et instance de sanction publiant des avis sur la conformité de publicités aux règles déontologiques fixées par la profession.

Source : ARPP, site internet, « Historique », 2024 ([lien](#)).

Dès les années 1930, les professionnels du secteur de la publicité se sont regroupés « *au sein de structures communes visant à défendre l'intérêt de l'interprofession* »¹. Par exemple, l'Union continentale de la publicité est créée en 1927 et la Chambre syndicale de la publicité ainsi que la Corporation des techniciens de la publicité sont fusionnées au sein de la Fédération française de la publicité en 1935. À cette période, les professionnels du secteur réalisent la nécessité d'établir une exigence de vérité de loyauté des publicités afin de renforcer leur acceptabilité, ces dernières faisant face à « *l'hostilité et de la méfiance du public français* »¹.

¹ ARPP, site internet, « Historique », 2024 ([lien](#)).

L'Office de contrôle des annonces (OCA) est créé en 1935 afin de s'assurer de la sincérité et légalité de la publicité et des annonces. Sa mission indique que ce dernier doit « *apporter son concours en toutes circonstances pour assurer la sincérité de la publicité sous toutes ses formes et, en particulier, dans les annonces de presse* », « *renseigner, selon ses moyens, les organes qui en font la demande sur les annonces trompeuses qui pourraient leur être transmises pour insertion* » et « *donner aux publicitaires, et aux annonceurs qui le demanderont, des avis sur la moralité et la légalité des projets d'annonces qui lui seront soumis* »¹.

En 1953, l'OCA est remplacé par le Bureau de vérification de la publicité (BVP), qui se dote progressivement d'un périmètre d'intervention sur les publicités avant et après leur diffusion. Le BVP adopte de nouveaux statuts en 1970, dans lesquels il se donne pour mission « *de mener une action en faveur d'une publicité loyale, véridique et saine dans l'intérêt des professionnels de la publicité, des consommateurs et du public* ». Pour cela, il établit des « **recommandations déontologiques** » posant les limites de l'acceptabilité du discours publicitaire, en concertation avec les professionnels, informe ses adhérents sur la réglementation applicable à la publicité et délivre des conseils portant sur les projets de messages publicitaires de ses adhérents afin d'en analyser la conformité au regard des règles déontologiques et juridiques en vigueur.

Avec l'arrivée de la publicité à la télévision en 1968², le contrôle de la publicité télévisée était, quant à lui, soumis à une procédure a priori formalisée *via* la Commission consultative de visionnage de la Régie française de publicité (RFP)³, au sein de laquelle le BVP obtient un siège en 1968. **Le contrôle avant diffusion des publicités à la télévision assuré par les pouvoirs publics est abandonné par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)⁴ en 1992**, et repris par le BVP en vertu d'un accord interprofessionnel conclu avec les représentants des professions concernées (cf. *infra*, partie 3.1).

En 2008, à la suite du Grenelle de l'environnement⁵, tout en restant une association privée, sans devenir une autorité administrative, le BVP a été renommé en « Autorité de régulation professionnelle de la publicité » (ARPP) et renforcé par de nouvelles instances. Pour renforcer le contrôle de la publicité et s'ouvrir à d'autres acteurs de la société civile, notamment associatifs, l'ARPP se dote de trois « instances associées » : le conseil de l'éthique publicitaire (CEP), ainsi que le conseil paritaire de la publicité (CPP) et le jury de déontologie publicitaire (JDP) (cf. *infra*). Par le biais d'une « charte d'engagement et d'objectifs pour une publicité éco-responsable »⁶ signée en avril 2008 avec les ministères chargés d'écologie et de la consommation, cet acteur ainsi que des représentants de l'interprofession publicitaire⁷ s'engagent notamment à « *encadrer plus strictement la publicité au regard du développement durable et de l'environnement* ».

² La publicité de marque est autorisée en 1968 sur les chaînes de télévision de l'Office de radiodiffusion-télévision française (ORTF).

³ Créée en 1968 et liquidée en 1993, la société anonyme dite Régie française de publicité (RFP) avait en charge la publicité radio-télévisée dans le cadre de la mission générale dévolue à l'ORTF.

⁴ Précédant l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) au 1^{er} janvier 2022, le CSA était l'autorité française de régulation de l'audiovisuel pour la radio et la télévision entre 1989 et 2021.

⁵ Du 6 juillet au 25 octobre 2007, le Grenelle de l'environnement, initié par M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État sous la présidence de M. Nicolas Sarkozy, rassemble État, collectivités locales, partenaires sociaux et ONG afin de prendre des engagements sur les enjeux environnementaux.

⁶ ARPP, communiqué de presse, « Signature de la Charte d'engagement et d'objectifs pour une publicité éco-responsable », 11 avril 2008 ([lien](#)).

⁷ Dans l'ordre de signature : l'Union des annonceurs, l'Association des agences conseil en communication, l'Union de la publicité extérieure, le Syndicat national de la publicité télévisée, la Fédération nationale de la presse française, le Syndicat de la presse magazine et d'information, le Syndicat des régies internet, le Syndicat indépendant des régies de radios privées, la Fédération du e-commerce et de la vente à distance, le Syndicat national de la publicité presse et le Syndicat national de la publicité cinématographique.

1.1.2. Association loi 1901 financée par des adhérents-cotisants de la profession publicitaire, l'ARPP vise à agir en faveur d'une publicité « loyale, véridique et saine »

1.1.2.1. L'ARPP réunit l'ensemble des acteurs du secteur des communications commerciales pour s'accorder sur le respect de règles déontologiques de droit souple

Créée en 2008 à la suite du Grenelle de l'environnement⁸ (cf. *supra*), l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP) est aujourd'hui le principal acteur chargé de l'autorégulation des communications commerciales en France⁹. **Malgré son nom, l'ARPP n'est pas une autorité publique**¹⁰.

Constituée par des professionnels du secteur, elle a toujours pour mission d'« *agir en faveur d'une publicité loyale, véridique et saine dans l'intérêt des professionnels, des consommateurs, du public en général, des citoyens* » **mais vise également depuis 2008 à « concilier la protection du consommateur-citoyen et la liberté d'entreprendre, de création »**¹¹. Pour cela, elle édicte des règles déontologiques (ou « codes de bonne conduite ») dénommées « recommandations », que ses adhérents s'engagent à respecter.

Disposant du statut d'association « loi 1901 »¹², l'ARPP est constituée d'un conseil d'administration, d'une équipe de près de 30 effectifs (cf. *infra*), ainsi que de trois instances associées (cf. partie 2.2.1 pour le CEP, partie 2.2.2 pour le CPP, et partie 3.2 pour le JDP) :

- ◆ le conseil de l'éthique publicitaire (CEP), instance de réflexion créée en 2005 ;
- ◆ le conseil paritaire de la publicité (CPP), instance de concertation créée en 2008 ;
- ◆ le jury de déontologie publicitaire (JDP), instance de contrôle créée en 2008.

L'ARPP est présidée depuis novembre 2023 par M^{me} Christine Albanel. Le conseil d'administration présidé par cette dernière dispose de 32 membres (cf. *infra*, tableau 1), dont 6 représentants des annonceurs, 7 d'agences conseils et médias, 14 des supports de diffusion, médias traditionnels et numériques, et 3 représentants associatifs (cf. représentants de la société civile, *infra*). Tandis que ces derniers sont désignés par le CPP conformément au règlement intérieur de l'instance, et que la présidente de l'ARPP y siège de droit, les 28 autres membres du conseil d'administration sont élus par l'assemblée générale des adhérents de l'ARPP.

Tableau 1 : Composition du conseil d'administration de l'ARPP

Membres		Nombre de sièges
Présidente de l'ARPP, haute personnalité indépendante		1
Annonces		6
Agences (7 sièges)	Agences-conseils en communication	6
	Agences médias	1

⁸ Du 6 juillet au 25 octobre 2007, le Grenelle de l'environnement, initié par M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État sous la présidence de M. Nicolas Sarkozy, rassemble État, collectivités locales, partenaires sociaux et ONG afin de prendre des engagements sur les enjeux environnementaux.

⁹ Guibert & Libaert, « Publicité et transition écologique », 2020.

¹⁰ Par exemple, les autorités administratives indépendantes (AAI) et les autorités publiques indépendantes (API) sont des institutions en charge de la régulation d'un secteur d'activité. Selon leur fonction, elles peuvent détenir un pouvoir de recommandation, un pouvoir de décision individuelle, un pouvoir de réglementation et de sanction ; vie-publique.fr, « Qu'est-ce qu'une autorité administrative (ou publique) indépendante (AAI ou API) ? », 2024 ([lien](#)).

¹¹ ARPP, site internet, « Rôles et missions », 2024 ([lien](#)).

¹² Relevant de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

Annexe II

Membres		Nombre de sièges
Médias (14 sièges)	Presse écrite	4
	Télévision	4
	Autres médias numériques ¹³	2
	Publicité extérieure	2
	Radio	1
	Régies cinéma	1
Personnalité qualifiée ¹⁴		1
Représentants de la société civile ¹⁵		3
Total		32

Source : ARPP, site internet, « Conseil d'administration », 2024 ([lien](#)).

Les services opérationnels de l'ARPP sont assurés par une équipe de près de 30 effectifs permanents dont 9 juristes-conseils¹⁶. Sa direction est assurée par M. Stéphane Martin, directeur général de l'ARPP depuis juillet 2010, ainsi que quatre membres du conseil de direction. L'association dispose également de deux responsables respectivement de la déontologie et des actions de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) et du développement durable. Parmi les neuf juristes-conseil, cinq sont considérés « référents » pour divers secteurs, dont un seul pour le périmètre « environnement ». La répartition des cinq personnes précitées est la suivante :

- ◆ « publicité alcool » et « distribution et publicité télévisée » ;
- ◆ « publicité produits financiers » et « publicité et langue française » ;
- ◆ « publicité digitale » ;
- ◆ « publicité automobile », « publicité produits cosmétiques » et « communication d'influence » ;
- ◆ « publicité et environnement » et « publicité et jeux d'argent ».

Les effectifs restants de l'ARPP sont chargés de la communication, du support client, de la comptabilité et des fonctions de secrétariat. Non comptabilisés, **les membres des instances associées à l'ARPP (CEP, CPP et JDP) sont des personnalités qualifiées ou des représentants qui ne travaillent pas pour le compte de l'ARPP.**

1.1.2.2. L'association se finance par les cotisations de ses adhérents, majoritairement des annonceurs et agences, dont 72 % des principaux annonceurs en France en 2023

Disposant de 4,7 M€ de budget de fonctionnement en 2022 (contre 10,3 M€¹⁷ pour son homologue britannique, par exemple¹⁸), l'ARPP est financée par 750 adhérents-cotisants en 2022 et exclut toute ressource publique¹⁹ (subventions). L'ARPP rassemble des adhérents de l'ensemble du secteur de la publicité (annonceurs, agences, médias, etc.), mais tous les acteurs du secteur ne sont pas membres de l'ARPP (cf. *infra*).

¹³ À date du 23 octobre 2024, ces deux sièges sont occupés par la directrice générale du Syndicat des régies internet (SRI) et par le directeur général d'Alliance Digitale.

¹⁴ À date du 23 octobre 2024, ce siège est occupé par M. Laurent Guillaume, consultant, ex-directeur du Groupe Kantar en France.

¹⁵ Parmi ces trois membres, un représentant respectif pour les associations de consommateurs, environnementales et sociétales.

¹⁶ ARPP, site internet, « Équipe », 2024 ([lien](#)).

¹⁷ Environ 12,3 M€ au 15 octobre 2024.

¹⁸ Documents financiers de l'ASA pour 2023.

¹⁹ En excluant les cotisations des organismes publics adhérents de l'ARPP : la délégation à la sécurité routière, direction d'administration rattachée au ministère de l'intérieur, la région Hauts-de-France, ainsi que des entreprises dont une partie du capital est détenue par l'État (EDF et Groupe FDJ, par exemple).

Annexe II

Parmi les annonceurs adhérents à l'ARPP en septembre 2024²⁰ figurent 72 des 100 premiers annonceurs en France par montant investi en communications commerciales²¹. Les 28 annonceurs de cette liste qui ne sont pas adhérents de l'ARPP (cf. *infra*, tableau 2) relèvent principalement des secteurs²² de l'alimentation (restauration rapide, sodas, etc.), de la grande distribution (supermarchés, ameublement, électroménager) et de la santé (optique, pharmaceutique).

Tableau 2 : Répartition des 28 annonceurs non-adhérents de l'ARPP parmi les 100 premiers annonceurs en France en 2023

Secteur	Annonceur	N° dans la liste
Alimentation (8 annonceurs)	McDonald's	7
	Burger King	26
	Grand Frais	29
	Lactalis Groupe	35
	Orangina Suntory France	41
	Kentucky Fried Chicken	42
	Lindt & Sprungli	79
	JDE	94
Grande distribution (9 annonceurs)	Auchan	17
	Ikea	20
	Leroy Merlin	31
	Poltronesofa	38
	But Magasins	44
	Decathlon	54
	Darty	65
	Castorama	82
	Casino Groupe	85
Santé	Optic 2000	73
	Laboratoire Glaxosmithkline	74
	Laboratoire Bayer Santé Familiale	99
Assurances	Groupama	59
	Allianz Se	69
Plateformes	Deliveroo	80
	Airbnb	87
Technologies, médias et télécommunications	Paramount Global	57
	Apple Computer	72
	Samsung	89
Services	Securitas Direct	45

Source : Mission, d'après éléments transmis par l'ARPP et liste des 100 principaux annonceurs en France en 2023 de Kantar Média.

Ces annonceurs appartiennent par ailleurs à des secteurs qui sont « sur-représentés » en termes de part d'annonceurs non-adhérents à l'ARPP (cf. *infra*, tableau 3).

²⁰ Nombre exact non disponible ; toutefois, en 2023, 231 annonceurs étaient adhérents à l'ARPP.

²¹ D'après éléments transmis à la mission par l'ARPP sur la base des résultats d'étude traités par la société Kantar Média dans son classement récapitulatif annuel 2023 sur le « top 100 des annonceurs en France » (100 premiers annonceurs par investissements réalisés en communication commerciale).

²² Secteurs d'activité non fournis dans les données de Kantar Média mais résultant d'un retraitement par la mission.

Annexe II

Tableau 3 : Répartition sectorielle des 100 premiers annonceurs en France en 2023

Secteur	Nombre d'annonceurs parmi les 100 premiers	Part d'annonceurs non-adhérents à l'ARPP	
		En nombre	En %
Alimentaire	16	8	50 %
Automobile	15	0	0 %
Autres	4	0	0 %
Banque/assurance	11	2	18 %
Cosmétique	5	0	0 %
Énergie	3	0	0 %
Grande distribution	21	9	43 %
Plateformes	4	2	50 %
Santé	7	3	43 %
Services	3	1	33 %
TMT	10	3	30 %
Transports	1	0	0 %
Total	100	28	28 %

Source : Mission, d'après éléments transmis par l'ARPP et liste des 100 principaux annonceurs en France en 2023 de Kantar Média.

Parmi ses 796 adhérents, l'ARPP est principalement financée par les annonceurs et les agences, qui représentent 75 % des cotisations totales en 2023 (cf. *infra*, tableau 4). La proportion des cotisations des annonceurs et des agences a diminué de 6 points de pourcentage entre 2017 et 2023, en faveur d'un poids plus important des médias dans le financement de cette association (12 % en 2017 contre 18 % en 2023).

S'agissant du nombre d'adhérents de l'ARPP, ce dernier est passé de 644 à 796 sur la période, représentant une augmentation de près de 24 % ; les nouveaux membres sont notamment des agences (+ 44 %) et des annonceurs (+ 18 %). Cette augmentation montre l'intérêt que les professionnels, et notamment les agences, du secteur des communications commerciales portent envers l'ARPP, qui apparaît toutefois limité pour près d'un quart des principaux annonceurs en France (cf. *supra*).

Tableau 4 : Répartition des adhérents et de leur part dans le financement de l'ARPP

Catégorie d'adhérents	2017		2023	
	Nombre	Part des cotisations totales	Nombre	Part des cotisations totales
Annonces	197	54 %	231	45 %
Agences	290	27 %	417	30 %
Médias (supports et régies)	103	12 %	86	18 %
Membres correspondants ²³	54	7 %	62	7 %
Total	644	100 %	796	100 %

Source : Mission, d'après les rapports annuels de l'ARPP de 2017 et 2023.

Chaque adhérent cotise annuellement à l'ARPP selon un barème rendu public²⁴, même si des frais supplémentaires peuvent majorer ce montant²⁵. En 2024, pour les annonceurs, la cotisation annuelle dépend du montant du « budget communication France » de l'année N-1, et s'élève de 869 € à 17 076 € hors taxes ; pour les agences, elle dépend du montant de la marge

²³ Selon les éléments transmis par l'ARPP à la mission, la catégorie des « membres correspondants » regroupe notamment les organisations interprofessionnelles, les fédérations, les associations et les syndicats professionnels ; ainsi, certains annonceurs sont « doublement représentés » au sein de l'ARPP, par le biais de leur adhésion directe et de leurs membres correspondants (Union des marques, par exemple).

²⁴ ARPP, site internet, « Documents utiles », 2024 ([lien](#)).

²⁵ Par exemple, un droit d'entrée à l'association (310 € hors taxes, 372 € toutes taxes comprises) payé par les adhérents pendant leur première année s'ajoute à leur cotisation.

Annexe II

brute, avec une cotisation allant de 869 € à 20 658 € hors taxes. Ainsi, les acteurs investissant le plus en communications commerciales (cas des annonceurs) ou les plus grands et rentables financièrement (cas des agences) financent davantage l'ARPP par rapport aux autres acteurs de la même catégorie.

Le caractère privé et la structure de financement de l'ARPP montrent toutefois la limite de la régulation du secteur des communications commerciales pouvant être menée par cette association. Financée à 93 % par les annonceurs, agences et médias, qui représentent également 27 sièges sur 32 au sein de son conseil d'administration, **l'ARPP ne peut pas réaliser un travail « indépendant » vis-à-vis de ces acteurs, notamment en matière de contrôle et de « name and shame » (« désigner pour discréditer »).**

1.1.3. L'ARPP assure diverses actions dans le cadre de son activité, allant de la définition et du contrôle du respect de règles déontologiques pour le secteur des communications commerciales à la réalisation de formations

Les mesures correspondant à une réglementation contraignante du secteur ne relèvent pas des missions de l'ARPP : la limitation des communications commerciales, voire leur interdiction, ainsi que le contrôle strict de certaines mentions et informations obligatoires, relèvent des pouvoirs publics (cf. Annexe I). Par exemple, les acteurs de l'ARPP n'ont aucun intérêt à promouvoir des mesures d'interdiction de publicité sur certains produits. Ces mesures contraignantes pour l'activité de vente des annonceurs concernés, et limitant le volume publicitaire travaillé par les agences et diffusé par les médias ne sont pas une mission assurée par l'autorégulation.

L'ARPP assure néanmoins une mission complémentaire à celle des pouvoirs publics : elle offre un « espace de dialogue » aux acteurs du secteur, établit et contrôle le respect de règles déontologiques de droit souple s'appliquant au secteur sur une base volontaire (cf. encadré 2). Ces règles sont susceptibles d'aller plus loin que des règles de droit dur sur certains aspects, notamment en assurant une évolution des « imaginaires » et représentations.

Encadré 2 : Vue synthétique de l'activité de l'ARPP

L'ARPP assure diverses actions dans le cadre de son activité. Ces dernières pourraient être classifiées en **trois grandes catégories** :

- **la rédaction de règles déontologiques** (« recommandations » ou « codes de bonne conduite ») pour le secteur des communications commerciales ;
- **le contrôle du respect des règles déontologiques**, avant diffusion (systématique pour les publicités à la télévision et sur les services de médias audiovisuels à la demande, mais uniquement sur demande pour les autres supports) et après diffusion (auto-saisines, publication d'avis du jury de déontologie publicitaire (JDP), de bilans et d'observatoires) ;
- **la réalisation de formations** pour ses adhérents et pour des acteurs individuels (par exemple, le certificat de l'influence responsable pour les créateurs de contenus (dits « influenceurs ») et, ponctuellement, auprès d'acteurs publics).

En vertu de la loi « climat et résilience »²⁶ de 2021, l'ARPP publie désormais annuellement un rapport au Parlement, qui détaille ses activités et son périmètre d'intervention. En effet, l'article 14 de ladite loi dispose que « *les autorités d'autorégulation mises en place dans le secteur de la publicité adressent chaque année au Parlement un rapport faisant état des dispositifs d'autorégulation existants et présentant le bilan de leur action* ».

Source : Mission.

²⁶ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

L'ARPP définit des règles déontologiques pour le secteur des communications commerciales (cf. *infra*, partie 2). Ces dernières, dénommées « recommandations », s'appliquent uniquement de façon volontaire aux adhérents de l'ARPP. Elles constituent ainsi un ensemble de règles morales que les professionnels du secteur s'engagent à respecter.

Afin de s'assurer du respect des diverses règles d'encadrement des communications commerciales, l'ARPP réalise des contrôles, notamment :

- ◆ avant diffusion (cf. *infra*, partie 3.1), en contrôlant le respect des règles de droit et des règles déontologiques par deux biais :
 - **pour la télévision et les services de médias audiovisuels à la demande (Smad), un visionnage systématique des publicités, assorti d'un avis favorable ou défavorable à leur diffusion, que les régies de ces médias s'engagent à respecter ;**
 - pour les autres médias et supports de diffusion, une activité de conseil « tous médias » sur les projets de communications commerciales de leurs adhérents, sur demande volontaire des annonceurs ;
- ◆ après diffusion (cf. *infra*, partie 3.2), au travers de l'action du jury de déontologie publicitaire (JDP), qui publie des avis sur des communications visées par des plaintes relatives au non-respect des règles de déontologie définies par l'ARPP (le JDP ne se prononce pas sur le respect des mesures légales et réglementaires).

En complément de l'examen des plaintes reçues, l'ARPP vérifie le respect de ses règles déontologiques après diffusion par le biais d'auto-saisines, de bilans et d'observatoires :

- ◆ **auto-saisines** : l'ARPP peut s'autosaisir d'un manquement constaté dès la diffusion d'une communication commerciale et intervenir directement auprès des professionnels à l'origine de cette dernière (**6 auto-saisines en 2023**, cf. tableau 6 *infra*) ;
- ◆ **bilans** : l'ARPP publie des bilans sur l'application des règles déontologiques qu'elle édicte, où elle réalise une analyse des publicités diffusées sur une année²⁷ et un thème donné. Ces bilans portent notamment sur le respect des recommandations « image et respect de la personne » (17 éditions à ce jour), « développement durable » (12 éditions) et « comportements alimentaires » (10 éditions). Ce travail peut être réalisé en partenariat avec un acteur public, tel que le bilan « publicité et environnement » publié conjointement avec l'Ademe (cf. *infra*, partie 2.3.2) ;
- ◆ **observatoires** : l'objectif est d'établir un état des lieux des pratiques publicitaires, afin de connaître le niveau de conformité global au regard des règles adoptées par l'interprofession publicitaire et d'encourager des actions d'amélioration. Les principaux observatoires de l'ARPP à ce jour sont l'observatoire de l'influence responsable et l'observatoire des pratiques publicitaires digitales.

La portée de ces travaux de contrôle et de veille après diffusion des communications commerciales (auto-saisines, bilans, observatoires) est toutefois limitée. Portant sur des communications diffusées au cours de l'année N-1, les bilans et observatoires identifient des contenus non conformes aux règles déontologiques mais n'ont aucun effet sur leur diffusion.

S'agissant de leur visibilité, l'ARPP affirme qu'elle « *assure elle-même la diffusion de ses rapports auprès d'un grand nombre de personnalités politiques et administratives et de tout public* », et qu'elle accompagne « *systématiquement ses envois d'une proposition de rendez-vous* », même s'« *il est peu fréquent qu'elle obtienne des retours positifs à ses propositions* »²⁸. Au total, ces travaux de l'ARPP ont fait l'objet de près de 2 000 envois de courriers en 2023 (cf. tableau 5).

²⁷ Communications commerciales identifiées par Kantar Média et diffusées en France.

²⁸ ARPP, site internet, communiqué de presse, « Les engagements pour renforcer l'efficacité de la régulation professionnelle de la publicité concertée avec la société civile », 19 mars 2021 ([lien](#)).

Annexe II

Tableau 5 : Envois récents de documents par l'ARPP aux acteurs publics²⁹

N°	Documents inclus dans l'envoi	Nombre d'envois
1	- Rapport annuel de l'ARPP (2023) - Bilan « publicité et comportements alimentaires » (9^{ème} édition, 2023) - Observatoire de l'influence responsable (2023)	978
2	Bilan « publicité et environnement », réalisé avec l'Ademe (11^{ème} édition, 2023)	502
3	Rapport au Parlement de l'ARPP (2^{ème} édition, 2023)	298
4	Cahiers du Conseil de l'éthique publicitaire (CEP) (7^{ème} édition, 2023)	165
Total		1 943

Source : Mission, d'après éléments transmis par l'ARPP.

Par le biais de ses travaux, l'ARPP a réalisé un total de 230 interventions après diffusion en 2023 (hors jury de déontologie publicitaire (JDP), 88 avis)³⁰, principalement au travers des bilans d'application des recommandations (41 %) et des observatoires d'influence responsable (37 %) (cf. *infra*, tableau 6)³¹. Aucune donnée détaillée n'a été portée à la connaissance de la mission sur les conséquences de ces « interventions » (notamment relatives à la modification ou au retrait des communications commerciales visées).

En comparaison, l'entité britannique d'autorégulation de la publicité (*Advertising Standards Authority* ou ASA, cf. encadré 4 *infra*), qui veille à ce que les publicités soient « décentes, honnêtes et véridiques », a obtenu la modification ou le retrait de 27 378 annonces en 2023, dont 92 % (près de 25 200 cas) issus d'un travail proactif de l'ASA, et seulement 8 % issus de plaintes³².

Tableau 6 : Répartition des interventions après diffusion de l'ARPP (hors JDP) en 2023

Vecteur	Nombre d'interventions	Part des interventions
Auto-saisines	6	3 %
Bilans d'application des recommandations	94	41 %
Observatoire influence responsable	86	37 %
Observatoire des pratiques digitales	13	6 %
Observatoire RSE	31	14 %
Total	230	100 %

Source : ARPP, Rapport d'activité 2023, 2023.

Note : Les pourcentages de la « part des interventions » sont arrondis au pourcent près.

Si elle intervient peu *a posteriori*, l'ARPP observe des milliers de communications après diffusion. Au total, hors JDP, l'ARPP a observé près de 142 500 communications commerciales après diffusion en 2022³³, dont près de 122 500 dans le cadre des observatoires sur le numérique :

- ♦ 19 961 communications commerciales analysées dans le cadre des bilans d'application des recommandations de l'ARPP ;
- ♦ 30 000 contenus de créateurs de contenus (« influenceurs ») ;
- ♦ 92 647 messages publicitaires uniques scannés par un outil d'intelligence artificielle de l'ARPP, *Invenio* (cf. *infra*, encadré 3).

²⁹ Membres du Gouvernement et cabinets ministériels, parlementaires (Assemblée nationale et Sénat), autorités publiques ou administratives indépendantes, directions de l'administration publique.

³⁰ Alors que le jury intervient à la suite d'une saisine, les interventions sont réalisées par l'ARPP dès lors qu'elle constate un problème d'elle-même.

³¹ Ces interventions après diffusion ne s'intéressent pas aux communications commerciales diffusées à la télévision et dans les services de médias audiovisuels à la demande (Smad), pour lesquelles un avis « systématique » avant diffusion est rendu par l'ARPP (cf. partie 3.1.1).

³² ASA, « *Annual Report 2023* », 2023 ([lien](#)).

³³ ARPP, Rapport au Parlement sur 2022, 2023.

Encadré 3 : *Invenio*, outil d'intelligence artificielle développé par l'ARPP

Invenio est un dispositif technologique lancé en 2021, sur lequel s'appuient les observatoires « Pratiques publicitaires digitales » et « Influence responsable » de l'ARPP. *Invenio* se base sur divers *crawlers* (collecteurs) capables de récupérer automatiquement :

- les publicités *display* diffusées depuis une liste de sites (URLs) spécifiés ;
- les publicités *social*³⁴ disponibles depuis les API officielles des plateformes ;
- les contenus d'influenceurs récupérés depuis les APIs officielles des plateformes.

Cette base de contenus est analysée automatiquement par des classes d'algorithmes détectant des suspicions de manquements au regard de règles déontologiques et légales (allégations environnementales, santé, produits financiers, jeux d'argent, communications d'influenceurs non transparentes, etc.).

L'outil « remonte » des contenus publicitaires sur un tableau de bord qui permet aux juristes conseils de l'ARPP de filtrer les suspicions de manquements (par type, éditeur, régie, etc.), de valider ou non le manquement à la suite d'analyses et de le qualifier, améliorant ainsi la précision des algorithmes.

Le manquement est ensuite signalé aux acteurs concernés, lesquels bénéficient d'un accompagnement dans le processus de mise en conformité des campagnes programmatiques.

Source : ARPP, Rapport au Parlement sur 2022, 2023.

L'utilisation croissante d'outils d'intelligence artificielle (IA) pourrait permettre d'identifier davantage de communications commerciales diffusées mais non conformes aux règles déontologiques. Par exemple, face à la croissance des publicités en ligne, l'entité d'autorégulation publicitaire britannique (ASA) s'est dotée d'un outil d'IA – fondé selon l'ARPP sur les mêmes bases qu'*Invenio* – afin de mener une analyse « proactive »³⁵ des communications commerciales diffusées. Ainsi, son *Active Ad Monitoring System* capte et traite les publicités en ligne (chaînes de télévision, réseaux sociaux, etc.). L'ASA a par ailleurs lancé en 2024 le plan quinquennal « *AI-Assisted Collective Ad Regulation* », qui a pour objectif la vérification de 10 millions de publicités au cours de l'année 2024. L'outil d'IA de l'ASA a permis de vérifier près de 520 000 publicités en décembre 2023, et a été à l'origine de 92 % des demandes de modification ou de suppression d'annonces de l'ASA en 2023³⁶. En comparaison, l'ARPP a scanné moins de 100 000 communications commerciales à l'aide d'*Invenio* en 2022.

Selon l'ARPP, la différence de volumétrie de communications scannés entre les outils d'IA britannique et français est dans le paramétrage de ces outils, l'ARPP restreignant à ce stade son usage à certaines allégations et expressions ciblées, sans que ce dernier ne contrôle les représentations véhiculées dans ces contenus au sens plus large. La mission n'a toutefois pas eu connaissance de détails techniques supplémentaires sur le paramétrage de ces deux outils.

Enfin, l'ARPP assure un travail de formation sur le système d'autorégulation et les règles déontologiques au travers de trois principaux canaux :

- ◆ des formations diverses, avec des ateliers thématiques d'une durée de deux à trois heures (« publicité et développement durable » ou « publicité et automobile », par exemple) ou portant sur les cadres juridique et déontologique de la publicité ;
- ◆ le certificat de l'influence responsable (cf. *infra*), une formation en ligne visant à « *promouvoir un marketing d'influence éthique et responsable, respectueux des publics* » et réservé aux créateurs de contenu (« influenceurs ») collaborant avec des annonceurs en vue de publier des communications commerciales ou institutionnelles³⁷ ;

³⁴ Publicités payantes diffusées sur les réseaux sociaux.

³⁵ Au-delà des plaintes dont elle est destinataire.

³⁶ ASA, « *Annual Report 2023* », 2023 ([lien](#)).

³⁷ ARPP, site internet, « Certificat de l'Influence Responsable : Ouverture des inscriptions ! », 2024 ([lien](#)).

Annexe II

- ♦ des interventions ponctuelles auprès d'acteurs publics, dans le cadre de la formation continue des magistrats organisée par l'École nationale de la magistrature (ENM) ou encore d'une formation sur les allégations environnementales à l'École nationale de concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ENCCRF).

Par exemple, le « certificat de l'influence responsable » a permis de « certifier » un total de 1 301 créateurs de contenu³⁸ jusqu'à fin 2023³⁹, et 1 800 à la mi-octobre 2024⁴⁰. Ce module de formation en ligne d'une durée d'environ trois heures et demie⁴¹ permet d'obtenir un certificat qui vise à s'assurer qu'un parcours de sensibilisation au cadre légal et au code des recommandations déontologiques de l'ARPP a été suivi par l'influenceur et qu'un contrôle que des connaissances acquises lors de ce parcours a été validé avec succès. **Ne relevant pas d'une certification professionnelle enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP)**, ce certificat de l'ARPP est toutefois mentionné dans le guide de bonne conduite « influence responsable » publié par le ministère chargé de l'économie en décembre 2023⁴².

³⁸ Pour être éligible, le créateur de contenus ne doit faire l'objet d'aucune procédure en cours pour pratiques commerciales déloyales ou toute autre forme de pratiques commerciales ou promotions illicites. Il est essentiel que le contenu de ce dernier s'adresse principalement à un public basé en France.

³⁹ ARPP, Rapport annuel 2023, 2023.

⁴⁰ ARPP, publication sur Instagram en date du 15 octobre 2024.

⁴¹ Cette durée de formation est comparable à celle de « La fresque du climat », d'une durée de près de trois heures.

⁴² Ministère chargé de l'économie et des finances, « Guide de bonne conduite – Influence commerciale », 2023 ([lien](#)).

1.2. Coordonnée au niveau européen par la *European Advertising Standards Alliance* (EASA), l'autorégulation des communications commerciales s'inspire des règles de droit souple fixées par la Chambre de commerce internationale (CCI)

1.2.1. Les règles de droit souple de la Chambre de commerce internationale (CCI) en matière de communications commerciales fixent les principes directeurs de l'autorégulation du secteur

Les règles déontologiques de l'ARPP en France s'inspirent depuis sa création sur les principes directeurs fixés par la Chambre de commerce internationale (CCI) en matière de publicité⁴³, de même que les règles d'autorégulation du secteur publicitaire d'au moins 42 autres pays, qui l'appliquent directement ou comme socle des codes déontologiques nationaux⁴⁴ (à l'instar du code de l'ARPP réunissant l'ensemble de ses « recommandations »).

La CCI ou *International Chamber of Commerce* (ICC) est une organisation non gouvernementale fondée en 1919 à Paris, représentant près de 45 millions d'entreprises dans plus de 170 pays⁴⁵, qui rédige depuis plusieurs années des règles ou contrats types dans le domaine des affaires.

Les règles de droit souple de la CCI en matière de communications commerciales ont été publiées pour la première fois en 1937⁴⁶ et révisées à onze reprises pour intégrer les évolutions du marché publicitaire⁴⁷. Elles ont pour but de fournir un cadre préparé par des experts à l'autorégulation du secteur, afin de « *protéger le consommateur en établissant clairement les règles de bonnes pratiques du marketing responsable pour assurer des communications et pratiques légales, honnêtes, décentes et véridiques* »⁴⁸. Dans une déclaration sur la liberté de communication commerciale de décembre 2015⁴⁹, la CCI encourage les gouvernements « à rejeter toute interdiction générale de publicité pour certains secteurs et produits, ou toute réglementation trop restrictive, au profit de l'autodiscipline publicitaire », en soulignant des risques d'entrave à la croissance économique.

Le code ICC relatif aux communications commerciales (*Advertising and Marketing Communications Code*) est conçu comme un système intégré de règles de déontologie, qui doit être lu en conjonction avec les autres codes, principes et interprétations de l'ICC en vigueur. Dans sa version actuelle (2024), il contient des dispositions générales s'appliquant à l'ensemble des communications commerciales, complétées par des dispositions plus détaillées et exigences spécifiques énoncées dans les chapitres : promotion des ventes (chapitre A), parrainage (B), communications commerciales directes et numériques fondées sur des données (C), allégations environnementales (D), enfants et adolescents (E). Dans l'article 2 des dispositions générales, le code rappelle que l'ensemble des communications commerciales doivent respecter les principes énoncés au chapitre D sur les allégations environnementales.

La dernière révision du code de la CCI relatif aux communications commerciales, publiée en 2024 (11^{ème} édition), porte principalement sur la facilité d'utilisation du code et sur son applicabilité aux communications et techniques de marketing renforcées par

⁴³ ARPP, site internet, « Historique », 2024 ([lien](#)).

⁴⁴ ARPP, site internet, communiqué de presse, « Code ICC publicité et communications commerciales : 10^{ème} actualisation », 2019 ([lien](#)).

⁴⁵ Chambre de commerce internationale (CCI), site internet, « About Us », 2024 ([lien](#)).

⁴⁶ La Chambre de commerce internationale a adopté en 1937 un « Code de pratiques loyales en matière de publicité » qui s'attachait à poser les fondements d'une responsabilité morale des publicitaires (interdiction des imitations et des annonces comparatives, par exemple).

⁴⁷ CCI, « Lancement officiel : 11^{ème} édition du Code ICC sur la publicité et la communication commerciale : le standard mondial de la publicité responsable », 2024 ([lien](#)).

⁴⁸ CCI, site internet, « Code ICC sur la publicité et la communication commerciale », 2024 ([lien](#)).

⁴⁹ CCI, déclaration sur la liberté de communication commerciale, 2015 ([lien](#)).

les technologies numériques. Par rapport à la précédente édition datant de 2018, cette nouvelle version du code adresse le marketing d'influence et la responsabilité des influenceurs et des créateurs et met à jour les dispositions relatives à la publicité environnementale⁵⁰, entre autres ajouts.

S'agissant des aspects relatifs aux allégations et labels environnementaux (chapitre D), cette **nouvelle version du code rajoute en particulier un article relatif à la « justification » (*substantiation*), en indiquant que toutes les allégations environnementales explicites ou implicites doivent être étayées par des « preuves scientifiques fiables » (article D1).** Quant aux « certifications, signes et logos » tels que les labels environnementaux, elle précise que les professionnels doivent s'assurer que la base de toute certification par un tiers est claire, avec une mise à disposition de la documentation sous-jacente appropriée élaborée par le certificateur (article D7).

Ces mesures de déontologie sont donc, à ce jour, pour partie inférieures aux exigences réglementaires obligatoires en cours de mise en place au niveau européen et comprises dans les directives dites « *Empowering Consumers* », adoptée en 2024⁵¹, et « *Green Claims* », actuellement en cours de trilogue (cf. Annexe I), qui prévoient à la fois la certification externe de l'ensemble des labels et la justification systématique des allégations environnementales.

L'ARPP participe aux travaux de la CCI relatifs à la publicité dans le cadre de la commission marketing, publicité et distribution, où elle contribue à la mise à jour et à l'élaboration de codes de déontologie professionnelle. Cette participation lui permet de s'informer sur l'évolution de la régulation au plan international, ainsi que de valoriser les règles déontologiques françaises, l'ARPP considérant que « *les professionnels français ont de l'avance par rapport à d'autres pays, comme cela peut être le cas en matière de comportements alimentaires ou bien de développement durable* »⁵².

⁵⁰ ICC, *Advertising and Marketing Communications Code*, 2024 (lien).

⁵¹ Directive (UE) 2024/825 du parlement européen et du conseil du 28 février 2024 modifiant les directives 2005/29/CE et 2011/83/UE pour donner aux consommateurs les moyens d'agir en faveur de la transition verte grâce à une meilleure protection contre les pratiques déloyales et grâce à une meilleure information.

⁵² ARPP, site internet, « International », 2024 (lien).

1.2.2. Au niveau européen, la *European Advertising Standards Alliance* (EASA) promeut l'autorégulation des communications commerciales et assure une action coordonnée de 27 entités d'autorégulation, dont l'ARPP

Au niveau européen, l'ARPP est membre fondateur en 1992 de la *European Advertising Standards Alliance* (EASA), ou Alliance européenne pour l'éthique en publicité (AEEP), une association à but non lucratif basée à Bruxelles qui a pour mission de promouvoir et de garantir une autodiscipline des communications commerciales au sein de l'Union européenne⁵³. En juin 2004, une charte européenne pour l'autodiscipline en publicité a été signée⁵⁴ en présence de la Commission européenne par l'AEEP et les organismes professionnels européens d'autorégulation des communications commerciales afin de souscrire à dix engagements à mettre en œuvre dans tous les pays de l'Union européenne⁵⁵. En 2016, pour aller au-delà du cadre européen, l'EASA a fondé le Conseil international de l'autorégulation de la publicité ou *International Council for Advertising Self-Regulation* (ICAS), réunissant des autorités d'autorégulation nationales et des associations professionnelles internationales⁵⁶ afin de promouvoir l'autorégulation des communications commerciales, de faciliter l'échange d'information entre les organismes d'autorégulation européens et internationaux, ainsi que d'échanger sur les engagements pouvant être pris par le secteur.

En 2023, l'EASA réunissait parmi ses membres 27 organismes européens d'autorégulation de la publicité (*self-regulatory organisations* ou « SRO »), dont l'ARPP, et 13 associations du secteur de la publicité.

L'EASA a mis en œuvre depuis 1992 un système de « plaintes transfrontalières », portant sur des publicités diffusées dans des médias ou émanant d'annonceurs basés dans un autre pays que celui du plaignant, et permettant d'assurer une bonne coordination de l'action des organismes d'autorégulation européens. Ce système de plaintes repose sur les principes du pays d'origine et de la reconnaissance mutuelle, comme le droit de l'Union européenne en la matière. Ainsi, toutes les publicités doivent être conformes aux lois sur la publicité et aux codes d'autorégulation de la publicité du pays dans lequel le média qui diffuse la publicité est basé, sauf pour les communications publicitaires numériques, où le pays responsable de la plainte est celui où l'annonceur est basé. En 2023, l'EASA a travaillé sur 179 plaintes transfrontalières, portant à 51 % sur des communications commerciales numériques et émanant à 85 % du Royaume-Uni⁵⁷.

Au-delà de ce système, l'EASA réalise un travail de veille permettant d'obtenir une vision globale de l'activité de l'autorégulation publicitaire en Europe. Ainsi, en 2022, le réseau d'organismes d'autorégulation professionnelle européens de l'EASA a reçu et traité un total de 50 029 plaintes portant sur 24 420 publicités différentes. Le Royaume-Uni a reçu plus de 67 % de toutes les plaintes (33 324 plaintes), et l'Allemagne arrive en deuxième position avec 12 % des plaintes (6 003 plaintes) ; le nombre de plaintes en France, reçues par l'ARPP, représente près de 1,1 % des plaintes (567 plaintes)⁵⁸. S'agissant de l'origine des plaintes reçues, 87 % provenaient de consommateurs, 8 % d'annonceurs concurrents, 4 % de groupes d'intérêt et 1 % d'autorités et entités publiques. De façon globale, les organismes européens d'autorégulation ont résolu plus de 50 % des plaintes reçues en moins d'une semaine, et 27 % en une à deux semaines⁵⁹.

⁵³ ARPP, site internet, « International », 2024 ([lien](#)).

⁵⁴ EASA, « Charte européenne pour l'autodiscipline en publicité », 25 juin 2004 ([lien](#)).

⁵⁵ ARPP, site internet, « Charte européenne pour l'autodiscipline en Europe – 25.06.2004 » ([lien](#)).

⁵⁶ Le premier membre représentant les professionnels et cofondateur d'ICAS est la Fédération mondiale des annonceurs (*World Federation of Advertisers*, WFA).

⁵⁷ Données transmises par l'EASA à la mission.

⁵⁸ En comparaison, la France représente 15 % de la valeur ajoutée des agences de publicité européenne, qui s'élève à 27 Md€ (chiffres clé, statistiques de la culture, 2023).

⁵⁹ ARPP, Rapport d'activité 2023, 2023.

Parmi les organismes du continent européen d'autorégulation des communications commerciales suivis par l'EASA, l'*Advertising Standards Authority* (ASA) britannique se distingue par une activité soutenue et un travail de « co-régulation » réalisé avec l'*Office of Communications* (Ofcom), autorité publique régulatrice des télécommunications au Royaume-Uni (cf. *infra*, encadré 4).

Encadré 4 : Le contrôle des communications commerciales par l'*Advertising Standards Authority* (ASA) britannique

L'ASA est une autorité professionnelle proche du modèle français de l'ARPP, qui veille à ce que les publicités soient « *décentes, honnêtes et véridiques* ». À l'instar du jury de déontologie publicitaire (JDP) de l'ARPP, l'ASA dispose de l'*ASA Council*, un jury qui se prononce sur le respect des règles publicitaires. Ce conseil s'appuie sur deux codes déontologiques :

- le CAP Code (*UK Code of Non-broadcast Advertising, Sales Promotion and Direct Marketing*) pour la publicité non radiodiffusée (presse écrite, affichage, internet) ;
- le BCAP Code (*UK Code of Broadcast Advertising*) pour la publicité radiodiffusée (radio, télévision).

Pour la publicité radiodiffusée (*Broadcast Advertising*), l'ASA assure une « corégulation » avec l'Ofcom, autorité publique régulatrice des télécommunications au Royaume-Uni. En effet, même si cette autorité a toujours la responsabilité légale globale de s'assurer du respect des règles de droit en matière de publicité radiodiffusée, la loi sur les communications de 2003 impose à l'Ofcom d'envisager des formes de réglementation alternatives, donnant lieu en 2004 à un partenariat de corégulation entre l'Ofcom et l'ASA. En pratique, cela signifie que l'ASA est responsable au quotidien de la régulation du contenu des publicités radiodiffusées. Tandis que le *Broadcast Committee of Advertising Practice* (BCAP) est responsable de la rédaction et de la mise à jour du code de la publicité radiodiffusée (BCAP Code), l'Ofcom conserve l'approbation générale des changements majeurs apportés au code.

L'ASA a effectué, tous supports confondus, 27 378 demandes de modification ou de suppression de communications commerciales en 2023 (cf. *infra*, tableau 7). Face à la croissance de la publicité numérique, elle exploite un outil d'IA afin de mener une analyse « proactive » (hors plaintes) des communications commerciales après diffusion, afin de contrôler le respect des règles déontologiques.

L'ASA recueille les plaintes des particuliers, dans les mêmes conditions que le JDP. En 2023, ce jury a reçu près de 40 000 plaintes (dont plus de 34 000 concernaient des publicités en ligne et la télévision⁶⁰), donnant lieu à 25 000 affaires traitées⁶¹ (cf. tableau 7 *infra*). D'après les données disponibles, environ 9 % des publicités évaluées par l'*ASA Council* ont été considérées comme contraires aux codes de déontologie britanniques⁶². Le délai de traitement des plaintes jugées « simples » est de 10 à 15 jours et peut être étendu selon le niveau de complexité⁶³.

Tableau 7 : Données relatives aux affaires jugées et plaintes reçues par l'ASA

Nombre d'affaires⁶⁴ considérées « illicites » (ayant donné lieu à modification ou retrait)	27 378
<i>dont identifiées par l'outil d'IA de l'ASA</i>	25 188
<i>dont identifiées par les plaintes reçues par l'ASA Council</i>	2 190
Nombre de plaintes reçues	39 043
Nombre de plaintes traitées	25 041
<i>dont nombre d'affaires jugées « illicites »</i>	2 190
<i>dont pourcentage d'affaires jugées « illicites »</i>	9 %

Source : Mission, d'après données publiques de l'ASA.

Ainsi, le nombre d'interventions de l'ASA et de plaintes traitées par l'*ASA Council* est très largement supérieur à celles traitées par l'ARPP et le JDP en France.

⁶⁰ ASA, site internet, "2023 complaints and cases by media", 2024.

⁶¹ ASA, site internet, "2023 complaints and cases resolved by sector", 2024.

⁶² ASA, "Annual Report 2023", 2024 ([lien](#)).

⁶³ ASA, "Annual Report 2022", 2023 ([lien](#)).

⁶⁴ Une « affaire » représente un cas de non-respect des règles déontologiques de l'ASA par une communication commerciale.

Annexe II

Tandis que l'ARPP a réalisé 230 interventions après diffusion en 2023⁶⁵ (hors plaintes, cf. partie 1.1.3), l'ASA a été à l'origine d'environ 25 000 demandes de modification ou de suppression d'annonces grâce à son outil d'IA (cf. *supra*, tableau 7). Par ailleurs, pour les plaintes, tandis que l'ASA Council a reçu près de 40 000 plaintes en 2023 et traité 25 041 d'entre elles, le JDP a été destinataire de 552 plaintes et en a traité 88 pendant la même année (cf. *infra*, partie 3.2.2).

Source : Mission, d'après le site internet de l'ASA ; cf. notes de bas de page.

⁶⁵ La mission ne dispose d'aucune donnée permettant de connaître l'effet de ces interventions (modification ou suppression des communications visées).

2. L'ARPP définit un ensemble de règles déontologiques pour le secteur des communications commerciales, dont les dispositions relatives au développement durable pourraient être renforcées

2.1. En lien avec la plupart des acteurs du secteur des communications commerciales, l'ARPP a défini un corpus de règles déontologiques structuré en 31 « recommandations », que ses adhérents s'engagent à respecter

Fondée sur le principe de responsabilisation volontaire de l'ensemble des acteurs du secteur des communications commerciales, l'ARPP est chargée de rédiger et de veiller au respect de règles déontologiques dénommées « recommandations ». Élaborées par l'intermédiaire des instances associées de l'ARPP (cf. *infra*, partie 2.2) en associant des représentants de la société civile et des professionnels, « ces règles s'appliquent à tous les professionnels [adhérents de l'ARPP] et supports de communications commerciales »⁶⁶. Les recommandations de l'ARPP s'appuient sur le code consolidé sur les pratiques de publicité et de communication commerciale de la Chambre de commerce internationale (cf. *supra*)⁶⁷.

En 2015 et 2016, l'ARPP et ses instances associées ont procédé à une relecture générale de l'ensemble des recommandations afin de vérifier leur pertinence et leur adéquation avec l'actualité réglementaire française et européenne. L'ensemble de recommandations a été actualisé et est regroupé dans le code de l'ARPP de 2017⁶⁸, qui comprend également des fiches de doctrine⁶⁹.

L'ARPP a publié 31 recommandations à ce jour, dont 13 dites « transversales » et 18 dites « sectorielles » (cf. *infra*, tableau 8). Tandis que les premières recommandations datant des années 1970 traitent du vocabulaire publicitaire, du secteur cosmétique et de la protection des enfants, les dernières recommandations, publiées en 2023, portent sur la publicité financière (crypto-actifs, produits et services financiers, entre autres). **Les enjeux relatifs au développement durable sont traités dans une recommandation transversale**, parue sous le nom « arguments écologiques » (1990), puis renommée « développement durable » et mise à jour à trois reprises (2001, 2009 et 2020)⁷⁰.

Tableau 8 : Liste des règles déontologiques (« recommandations ») de l'ARPP

Catégorie	Intitulé	Année de publication	
		Première version	Dernière version
Transversales	Appel à la générosité publique	1989	2017
	Attestations et recommandations	1979	2017
	Communication publicitaire numérique	2000	2021
	Comportements alimentaires	2009	2021
	Développement durable	1990	2020
	Enfant	1975	2017
	Identification de la publicité et des communications commerciales	1976	2017
	Image et respect de la personne	1975	2017
	Mentions et renvois	1989	2017
	Publicité de prix	1983	2017

⁶⁶ ARPP, site internet, « Rôles et missions », 2024 ([lien](#)).

⁶⁷ CCI, site internet, « Code ICC sur la publicité et la communication commerciale », 2024 ([lien](#)).

⁶⁸ ARPP, site internet, « Le code de l'ARPP », 2024 ([lien](#)).

⁶⁹ ARPP, site internet, « Fiches de doctrine », 2024 ([lien](#)) ; l'ARPP a publié quatre fiches de doctrine, portant sur la distribution et la publicité télévisée (2006), sur la publicité en faveur de l'activité de rachat d'or (2012), sur le bonus/malus gouvernemental appliqué au secteur automobile (2021) et sur la langue française (2024).

⁷⁰ ARPP, site internet, « L'ARPP et la RSE », 2024 ([lien](#)).

Annexe II

Catégorie	Intitulé	Année de publication	
		Première version	Dernière version
	Résultats de marché ou d'enquête	1989	2017
	Sécurité : situations et comportements dangereux	1975	2017
	Vocabulaire publicitaire	1974	2017
Sectorielles	Alcool	1998	2017
	Alimentation des enfants de moins de trois ans	2000	2017
	Alimentation pour animaux familiers	1977	2017
	Automobile	1988	2017
	Commerce équitable et autres formes de commerce alternatif	2011	2017
	Deux-roues à moteur	1988	2017
	Immobilier – maisons individuelles	1975	2017
	Immobilier – construction	1974	2017
	Jeux d'argent	2009	2022
	Jouets	1981	2017
	Produits cosmétiques	1974	2019
	Sciences occultes	1977	2017
	Services électroniques à caractère érotique	1998	2017
	Traitement de l'eau	1998	2023
Sectorielles - Publicité financière	Crypto-actifs	2023	-
	Placements dits atypiques	2023	-
	Produits et services financiers et d'investissement	2023	-
	Produits et contrats financiers à effet de levier, permettant de s'exposer sur le forex, les indices boursiers et le cours des matières premières	2023	-

Source : Mission, d'après le site internet de l'ARPP, rubrique « Code de l'ARPP » ([lien](#)).

2.2. Les « recommandations » sont mises à jour progressivement en intégrant les avis publiés par le conseil de l'éthique publicitaire (CEP) et le conseil paritaire de la publicité (CPP), instances associées à l'ARPP

Encadré 5 : Préambule

Afin de travailler sur la mise à jour de ses recommandations, l'ARPP s'appuie sur deux instances associées :

- le conseil de l'éthique publicitaire (CEP), instance de réflexion créée en 2005 (cf. partie 2.2.1) ;
- le conseil paritaire de la publicité (CPP), instance de concertation créée en 2008 (cf. partie 2.2.2).

Source : Mission.

2.2.1. Le conseil de l'éthique publicitaire (CEP) réunit des personnalités qualifiées et des professionnels du secteur de la communication pour réfléchir aux enjeux d'éthique, d'évolution et d'acceptabilité des communications commerciales et de son autorégulation

Le CEP est chargé de « *juger de l'efficacité du dispositif d'autorégulation et indiquer des domaines où une plus grande vigilance s'impose* »⁷¹. Au travers de son action, il a pour mission d'alerter l'ARPP sur les questions d'éthique et de responsabilité que peuvent poser le contenu de la publicité, sa diffusion, son évolution et son acceptabilité, en permettant au dispositif d'autorégulation de l'ARPP d'évoluer en continu afin d'être « *en phase avec les attentes de la société civile* »⁷¹.

Il est présidé par une personnalité indépendante, la présidente de l'ARPP assurant sa vice-présidence. Composé de quatorze membres, il réunit à parité des personnalités qualifiées indépendantes du secteur de la communication, nommées par le président du CEP, et des professionnels dudit secteur, proposés par la vice-présidente du CEP et validés par le conseil d'administration de l'ARPP. Les membres du CEP sont nommés pour une durée de trois ans, renouvelable. Le mandat des personnalités qualifiées n'est renouvelable qu'une fois⁷², tandis qu'aucune limite n'est précisée sur le nombre de mandats consécutifs pour les professionnels ni pour les deux membres de la présidence. **Depuis sa création en 2005, le CEP est présidé par M. Dominique Wolton, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS).**

Ce conseil se réunit quatre fois par an en formation plénière pour travailler sur des thèmes considérés comme étant prioritaires et mène des auditions dans le cadre de groupes de travail. Les travaux du CEP aboutissent à la publication d'avis publiés sur internet. Depuis sa création en 2005, il a publié 37 avis, dont deux – en 2007 et 2019 – portant sur les enjeux de développement durable et d'écologie dans la publicité (cf. *infra*, tableau 9).

Tableau 9 : Liste des 37 avis publiés par le CEP depuis sa création

Année d'adoption	Intitulés des avis
2005	-
2006	▪ Image de la personne humaine ▪ Représentation des minorités visibles
2007	▪ Emploi de la langue française dans la publicité ▪ Religion et croyances en publicité ▪ Développement durable et publicité
2008	-

⁷¹ CEP, site internet, « Missions », 2024 ([lien](#)).

⁷² Article 5 du règlement intérieur du CEP.

Annexe II

Année d'adoption	Intitulés des avis
2009	▪ Campagnes d'opinion et publicité non commerciale ▪ Publicité et les nouveaux médias numériques ▪ Publicité et jeunes publics ▪ Publicité, identité et diversité d'origines
2010	▪ Humour en publicité ▪ Hygiénisme et publicité ▪ Animaux, société, publicité
2011	▪ Nudité en publicité ▪ Réaffirmer les frontières entre information et publicité
2012	-
2013	▪ Publicité et produits de santé ▪ Publicité et politique ▪ Qualité de la créativité et règles
2014	▪ Réseaux sociaux et communication publicitaire ▪ Publiphobie, attitude des citoyens face à la publicité ▪ Publicité et éducation
2015	▪ Légitimité de l'autorégulation ▪ Blocages publicitaires : l'impasse
2016	▪ <i>Big data</i> et publicité
2017	▪ Image du corps dans la publicité ▪ Systèmes d'autorégulation
2018	▪ Publicité touristique ▪ Publicité du luxe ▪ L'intelligence artificielle en publicité
2019	▪ Communication et information ▪ Publicité et réseaux sociaux ▪ Questions écologiques et publicité
2020	▪ Publicité, stéréotypes et représentations ▪ Publicité et nouvelles censures
2021	▪ L'hyper-segmentation de la publicité : défis sociétaux et déontologiques ▪ Animaux, société et publicité
2022	▪ Politique, communication, publicité
2023	▪ Diversité linguistique, culturelle et publicité
2024	▪ Europe, autorégulation publicitaire et diversité culturelle⁷³

Source : CEP, site internet, « Avis », 2024 ([lien](#)).

Les publications sur le site internet du CEP relatives au développement durable ne sont pas systématiquement en phase avec le consensus scientifique en matière écologique. Par exemple, dans une tribune d'introduction à l'avis « Questions écologiques et publicité » de 2019⁷⁴, M. Dominique Wolton, président du CEP depuis 2005, indique que « *quelle que soit l'utilité indéniable de l'écologie, celle-ci ne peut représenter l'horizon politique* », et que « *parler de « transition écologique » supposerait que cette dernière soit l'idéal et l'horizon* » tandis que « *l'écologie n'est pas un modèle politique universel, et elle peut, dans ses excès, verser vers le naturalisme⁷⁵ et le scientisme⁷⁶* ». La tonalité de cet extrait diffère ainsi manifestement des attentes vis-à-vis des communications commerciales mentionnées dans les derniers rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ou du Haut conseil pour le climat (HCC).

⁷³ Réalisé avec le concours de la *European Advertising Standards Alliance* (EASA) (cf. *supra*, partie 1.2.2).

⁷⁴ CEP, avis « Questions écologiques et publicité », 2019 ([lien](#)).

⁷⁵ Selon le dictionnaire Larousse, parmi diverses acceptions, « *théorie d'après laquelle la nature est l'unique ou, du moins, la principale force curative des maladies* ».

⁷⁶ Selon le dictionnaire Larousse, « *opinion philosophique de la fin du 19^{ème} siècle qui affirme que la science nous fait connaître la totalité des choses qui existent et que cette connaissance suffit à satisfaire toutes les aspirations humaines* ».

Dans son dernier avis, publié en octobre 2024, le CEP dresse un état des lieux de l'autorégulation des communications commerciales au niveau européen et analyse la volonté d'établir une régulation et autorégulation commune. À la suite de son analyse, il invite l'ARPP à « approfondir sa réflexion » sur :

- ♦ le renforcement du dialogue avec les autorités publiques, qu'elles soient européennes, nationales ou locales ;
- ♦ l'amplification des mesures « désigner pour discréditer » (« *name and shame* »), en s'inspirant notamment des pratiques britanniques et allemandes.

La mission appuie ces constats de nécessité d'un renforcement du dialogue avec les autorités et des mesures de « désigner pour discréditer » (*name and shame*) (cf. partie 4).

2.2.2. Le conseil paritaire de la publicité (CPP) vise à assurer une concertation entre l'interprofession publicitaire et des représentants associatifs sur les règles déontologiques du secteur, mais fait l'objet de critiques d'associations environnementales

Le conseil paritaire de la publicité (CPP) est chargé « d'assurer l'expression de la société civile »⁷⁷ sur le contenu des règles déontologiques définies par l'ARPP s'appliquant aux communications commerciales (recommandations). Présidé par un représentant associatif⁷⁸, il est composé à parité de représentants d'associations et de l'interprofession publicitaire :

- ♦ 12 représentants des entreprises (annonceurs, agences, médias) ;
- ♦ 12 représentants des associations de consommateurs, environnementales ou sociétales.

S'agissant de la procédure de nomination de ces derniers, l'article 4 du règlement intérieur du CPP prévoit que les représentants des associations de consommateurs et des associations environnementales soient désignés, sur la base de leur candidature, par les ministères concernés⁷⁹. Les membres du CPP sont nommés pour une durée de 3 ans, renouvelable, sans limite sur le nombre de mandats consécutifs précisée. Ainsi, M. Michel Bonnet, représentant de l'association Familles de France, est président du CPP depuis sa création en 2008⁸⁰.

Le CPP a trois principales missions :

- ♦ contribuer à la rédaction et l'évolution des recommandations par le biais d'avis écrits rendus publics (cf. *infra*, tableau 10). Ces derniers sont rédigés à la suite d'échanges entre membres du CPP et d'auditions, afin d'intégrer « les attentes et préoccupations des parties prenantes, notamment celles des associations et des consommateurs »⁸¹. Ainsi, avant d'adopter la rédaction de nouvelles règles déontologiques ou la mise à jour de règles existantes, le CPP est consulté par le conseil d'administration de l'ARPP ;
- ♦ assurer un rôle d'alerte auprès de l'ARPP sur des enjeux ou problèmes émergents dans le champ des communications commerciales. Il peut saisir le conseil d'administration de l'ARPP de toute proposition jugée utile à la régulation professionnelle des communications commerciales et saisir le jury de déontologie publicitaire (JDP) ;
- ♦ participer à l'évaluation annuelle du respect des règles déontologiques. Ainsi, les bilans d'application des recommandations lui sont présentés avant d'être publiés, et les membres du CPP peuvent être associés à l'élaboration de ces bilans en tant qu'experts.

⁷⁷ CPP, site internet, « Missions », 2024 ([lien](#)).

⁷⁸ Élu parmi les membres du CPP représentants des associations.

⁷⁹ Le ministère chargé de l'économie pour les associations de consommateurs et le ministère chargé de la transition écologique pour les associations environnementales.

⁸⁰ CPP, site internet, « Mise en place du CPP », 2024 ([lien](#)).

⁸¹ CPP, site internet, « Missions », 2024 ([lien](#)).

Annexe II

Des groupes de travail sont constitués pour rédiger les avis, après auditions des parties prenantes et des associations non-membres du CPP. L'ensemble des membres du CPP se réunissent cinq fois par an dans le cadre de réunions plénières, qui permettent de suivre le travail réalisé par les groupes de travail, de valider les avis avant publication et d'échanger « sur des thématiques sensibles et des cas précis de publicités controversées »⁸².

Le CPP a publié 33 avis depuis sa création en 2008 (cf. *infra*, tableau 10), dont un relatif à la « publicité écoresponsable » (2009, premier avis du CPP) et deux avis sur la recommandation « développement durable » de l'ARPP (2015 et 2019). **Le CPP publie a minima un avis par an depuis 2009, même si aucun avis n'a été publié en 2024 à date du 21 novembre 2024.** Comme indiqué précédemment, la publication de ces avis donne lieu à la mise à jour des recommandations ou création de nouvelles règles déontologiques ; par exemple, l'avis de 2019 relatif à la recommandation « développement durable » a donné lieu à la mise à jour de cette recommandation en 2020 (cf. *supra*, tableau 8).

Tableau 10 : Liste des 33 avis publiés par le CPP depuis sa création

Année d'adoption	Intitulés des avis
2008	-
2009	▪ Publicité éco-responsable ▪ Jeux de hasard et d'argent ▪ Comportements alimentaires ▪ Produits cosmétiques
2010	▪ Nouveaux médias
2011	▪ Publicité de prix ▪ Commerce équitable ▪ Publicité et diversités
2012	▪ Publicité des produits et services de placement
2013	▪ Identification de la publicité ▪ Sexualisation précoce des enfants dans la publicité ▪ Publicité et produits cosmétiques ▪ Publicité du secteur transports-voyages-tourisme
2014	▪ Publicité et comportements alimentaires ▪ Publicité et stéréotypes sexuels, sexistes et sexués
2015	▪ Relatif au sous-titrage des publicités audiovisuelles pour les personnes en situation de déficience auditive ▪ Relatif à la mise à jour de la Recommandation « Alcool » ▪ Relatif à la Recommandation « Développement durable »
2016	▪ Relatif à la Recommandation « Sécurité » ▪ Relatif à la Recommandation « Image de la personne humaine » ▪ Relatif à la mise à jour des Recommandations de l'ARPP ▪ Relatif à la Recommandation « Traitement de l'eau »
2017	▪ Relatif à la Recommandation « Alimentation pour animaux familiers » ▪ Produits financiers et d'investissement, et services liés
2018	▪ Relatif à la mise à jour de la Recommandation « Produits cosmiques » ▪ Relatif à la publicité des boissons rafraîchissantes sans alcool
2019	▪ Relatif à la mise à jour du corpus des Recommandations de l'ARPP au regard de la dernière version du code sur la publicité et les communications commerciales de la Chambre de commerce internationale ▪ Relatif à la Recommandation « Développement durable »
2020	▪ Relatif à la publicité touristique
2021	▪ Relatif à la Recommandation « Comportements alimentaires » ▪ Relatif à l'évolution de la Recommandation « Communication publicitaire digitale »
2022	▪ Relatif à la Recommandation « Jeux d'argent »

⁸² CPP, site internet, « Avis », 2024 ([lien](#)).

Annexe II

Année d'adoption	Intitulés des avis
2023	▪ Relatif à l'évolution des trois Recommandations portant sur la publicité du secteur financier et à la création d'une nouvelle Recommandation dédiée aux communications sur les cryptoactifs
2024	-

Source : CPP, site internet, « Avis », 2024 ([lien](#)).

En 2020, l'efficacité du CPP et de l'autorégulation des communications commerciales ont fait l'objet de critiques de la part de France Nature Environnement (FNE), qui a décidé de quitter l'instance. Seule association environnementale présente au CPP depuis sa création en 2008⁸³, FNE a quitté cette instance en septembre 2020, évoquant une « *institution incapable de faire évoluer le secteur publicitaire* ». Elle a également indiqué que l'ARPP « *n'en finit pas de défendre contre vents et marées les intérêts des annonceurs et des agences en dépit de l'urgence climatique et de la demande pressante des citoyens pour encadrer voire interdire la publicité sur certains types d'activités* »⁸⁴. Une tribune de réponse au communiqué de presse de FNE a été publiée par le CPP⁸⁵, où il indique que « *que tous les avis rendus par le CPP sur le sujet du développement durable ont été adoptés à l'unanimité après dialogue et concertation* » ; pour sa part, l'ARPP affirme « *regretter ce départ ainsi que le mode opératoire choisi par la FNE pour quitter le CPP* »⁸⁶.

En dépit de la volonté affichée⁸⁷ par l'ARPP d'établir « un dialogue permanent avec les associations représentatives de la protection de l'environnement » et de renforcer « *la prise en compte du développement durable, en associant ces parties prenantes à l'élaboration des règles déontologiques des professionnels de la publicité* », force est de constater que, **depuis la création du CPP en 2008, seules deux associations environnementales ont siégé pendant quelques années au sein de cette instance** : la Fondation Nicolas Hulot⁸⁸ (membre de 2009 à 2016)⁸⁹ et France Nature Environnement (FNE), partie en 2020 (cf. *supra*).

Tandis que la réunion plénière du CPP du 23 novembre 2023 a accueilli de nouveaux membres pour un nouveau mandat triennal⁹⁰, **à ce jour et depuis 2020, aucune association environnementale ne siège au sein du CPP**. En vertu du règlement intérieur de cette instance, le président de l'ARPP doit solliciter les ministres « *afin qu'ils portent à sa connaissance leurs propositions relatives aux personnalités pour participer à cette instance* ». Toutefois, selon l'ARPP et le CPP, le ministère chargé de la transition écologique, qui doit désigner les associations environnementales, n'aurait jamais répondu aux sollicitations de l'ARPP. **Cette absence de réponse s'expliquerait par une absence d'associations environnementales candidates, ces dernières ne souhaitant pas siéger au CPP depuis le départ de FNE en 2020.**

En 2023, M. Michel Bonnet, président du CPP, a indiqué dans une tribune que « *cette instance a été ouverte aux associations environnementales à leur demande, [et qu'] elles disposent de sièges au sein du CPP pour apporter des compétences et expertises spécifiques sur leurs sujets* »⁹¹.

⁸³ CPP, site internet, « Mise en place du CPP », 2024 ([lien](#)).

⁸⁴ France Nature Environnement (FNE), site internet, « L'autorégulation de la publicité est un échec, France Nature Environnement claque la porte », 9 septembre 2020 ([lien](#)).

⁸⁵ CPP, site internet, « Tribunes du CPP - Quand certains claquent la porte... », 21 septembre 2020 ([lien](#)).

⁸⁶ ARPP, site internet, communiqué de presse, « Les engagements pour renforcer l'efficacité de la régulation professionnelle de la publicité concertée avec la société civile », 19 mars 2021 ([lien](#)).

⁸⁷ Préambule de la « charte d'engagement et d'objectifs pour une publicité écoresponsable », signée en 2008 entre le ministère chargé de l'écologie et le Bureau de vérification de la publicité (BVP, devenu ARPP cette même année).

⁸⁸ Aujourd'hui nommée Fondation pour la nature et l'homme (FNH).

⁸⁹ Dates retrouvées au sein des rapports d'activité publiés sur le site internet du CPP et de recherches sur internet.

⁹⁰ CPP, site internet, « Conseil paritaire de la publicité : réélection de son président, accueil de nouveaux membres et désignation de la présidente du CNAO en tant que représentante de l'organisation sociétale », 2023.

⁹¹ CPP, site internet, « Tribunes du CPP - Les associations de consommateurs sont mobilisées sur les questions environnementales », 2023 ([lien](#)).

Toutefois, **en l'absence de nomination par le ministère concerné, aucune solution à l'absence de ces associations au sein du CPP n'a été présentée à la mission par l'ARPP**, malgré le fait que leur présence pourrait permettre d'alerter l'ARPP et ses membres sur les problématiques liées au contenu des communications commerciales relatives à l'environnement, et de formuler des propositions qu'elles jugeraient utiles pour une communication davantage responsable vis-à-vis de l'environnement.

2.3. La recommandation de l'ARPP sur les allégations environnementales et les références au développement durable présente un taux de non-respect supérieur à celui d'autres règles déontologiques et pourrait être renforcée

2.3.1. Inclus dès 1990 au sein des règles déontologiques de l'ARPP, les enjeux relatifs au développement durable pourraient faire l'objet d'une recommandation transversale renforcée

Les règles déontologiques de l'ARPP s'intéressent aux enjeux de développement durable depuis 1990, année de publication de la recommandation « arguments écologiques ». Renommée « développement durable », cette recommandation a fait l'objet de mises à jour en 2009 (version 2) et en 2020 (version 3)⁹². Selon l'association européenne de la déontologie publicitaire (EASA, cf. partie 1.2.2), la France serait le premier pays à faire référence dans ses principes de déontologie publicitaire à l'impératif climatique⁹³.

Dans sa dernière version de 2020, la recommandation « développement durable » comporte au sein de son préambule une référence aux objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations unies (ONU), et au sein des principes, une référence à l'enjeu climatique⁹⁴.

L'essentiel des modifications par rapport à la précédente version porte sur un encadrement plus strict des représentations des modes de consommation d'un produit. Par exemple, la recommandation comprend un point nouveau mentionnant que « *la publicité ne doit pas inciter au gaspillage par la mise au rebut d'un produit ou sa dégradation alors qu'il fonctionne encore* ».

De façon globale, l'objectif de la recommandation « développement durable » est de proscrire une utilisation abusive de l'argument écologique dans les communications et de bannir toute communication ou représentation allant à l'encontre d'un comportement « éco-responsable ». S'il est présenté, le bénéfice environnemental d'un produit ou service doit reposer sur des éléments de preuve et sa présentation doit être proportionnée. Dans leur version actuelle, les règles déontologiques contenues dans la recommandation sont structurées en neuf parties :

- ♦ partie 1, **impacts écocitoyens** : ainsi, la publicité doit proscrire toute représentation susceptible de banaliser ou de valoriser des pratiques ou idées contraires aux objectifs du développement durable⁹⁵ (point 1.1 de la recommandation) ;
- ♦ partie 2, **véracité des actions** : par exemple, l'annonceur doit être en mesure de justifier les arguments ayant trait au développement durable au moyen d'éléments objectifs, fiables, véridiques et vérifiables au moment de la publicité⁹⁶ (point 2.3) ;

⁹² ARPP, site internet, « Environnement et RSE », 2024 ([lien](#)).

⁹³ Guibert & Libaert, « Publicité et transition écologique », 2020 ([lien](#)).

⁹⁴ ARPP, site internet, « Recommandation développement durable », 2020 ([lien](#)).

⁹⁵ Par exemple, la publicité « *ne saurait inciter directement ou indirectement à des modes de consommation excessifs ou contraires aux principes de l'économie circulaire. À ce titre, elle ne doit pas inciter au gaspillage par la mise au rebut d'un produit ou sa dégradation alors que celui-ci fonctionne encore et/ou qu'il demeure consommable* » (1.1, b/).

⁹⁶ Pour tout message reposant sur une allégation scientifique, l'annonceur doit être en mesure de présenter l'origine des résultats annoncés et la méthodologie ayant servi de base de calcul (2.3).

- ◆ partie 3, **proportionnalité des messages** : entre autres, l'argument publicitaire ne doit pas porter sur plus de piliers du développement durable, plus d'étapes du cycle de vie ou plus d'impacts qu'il ne peut être justifié (point 3.3) ;
- ◆ partie 4, **clarté du message** : par exemple, tout message publicitaire reposant sur une étude scientifique doit en indiquer la source (point 4.5) ;
- ◆ partie 5, **loyauté** : ainsi, la publicité ne doit pas créer de lien abusif entre les actions générales d'un annonceur en matière de développement durable et les propriétés propres à un produit (point 5.3) ;
- ◆ partie 6, **signes, labels, logos, symboles, autodéclarations** : par exemple, les signes ne doivent pas être utilisés de manière à suggérer sans fondement une approbation officielle ou une certification par un tiers (point 6.2) ;
- ◆ partie 7, **vocabulaire** : entre autres, dans le cas où il serait impossible de justifier des formulations globales (écologique, vert, éthique, responsable, préserver, équitable, durable, etc.), la publicité doit les relativiser en utilisant des formulations telles que « contribue à » (point 7.3) ;
- ◆ partie 8, **présentation visuelle ou sonore** : lorsque la publicité utilise un argument écologique, l'assimilation directe d'un produit présentant un impact négatif pour l'environnement à un élément naturel (animal, végétal, etc.) est à exclure (point 8.4) ;
- ◆ partie 9, **dispositifs complexes**⁹⁷ : lorsque la publicité fait référence à ces dispositifs, « *l'avantage procuré par les dispositifs de nature à compenser indirectement l'impact négatif d'un produit ou d'une activité ne doit pas être attribué directement au produit ou à l'activité* » (point 9.3), entre autres.

S'agissant du champ d'application, l'ARPP indique que cette recommandation s'applique « *à toutes les publicités utilisant une présentation d'éléments non compatibles avec les objectifs de développement durable, même sans y faire référence* ». Elle s'applique également aux publicités utilisant un argument faisant référence au développement durable, un argument écologique ou un argument social, sociétal ou économique présenté comme lié au développement durable⁹⁸. Au-delà du respect théorique de cette recommandation par les adhérents de l'ARPP, le Conseil national de la consommation (CNC) fait explicitement référence à la recommandation « développement durable » de l'ARPP au sein de son « Guide pratique des allégations environnementales »⁹⁹ publié en mai 2023 à destination des consommateurs et des professionnels, et notamment dans la fiche pratique relative à « la méthode afin d'établir une allégation environnementale loyale ».

Une note de la direction générale des entreprises (DGE) de 2023 indique que la recommandation « développement durable » de l'ARPP pourrait davantage intégrer les notions de protection du climat, cette dernière prenant en compte les enjeux environnementaux notamment sous l'angle de la lutte contre l'écoblanchiment. Ainsi, elle propose de compléter le point 1.1 (a) de la recommandation, relatif aux impacts éco-citoyens, par une phrase qui indiquerait que la publicité « *doit en permanence montrer l'utilisation la plus efficace d'un produit en matière de consommation énergétique et d'émissions de gaz à effet de serre* ». Cette proposition fait référence au rapport « Publicité et transition écologique » de 2020¹⁰⁰, qui suggérait de mettre en place un volet relatif au climat dans la recommandation « développement durable » de l'ARPP, afin d'exiger à la publicité de montrer en permanence « *l'utilisation la plus efficace d'un produit en matière de*

⁹⁷ L'ARPP indique que « *certaines dispositifs reconnus peuvent reposer sur des démonstrations très techniques ou sur des montages complexes dans lesquels le bénéfice en matière de développement durable est indirect* », en citant par exemple l'« électricité verte » ou l'« Investissement Socialement Responsable ».

⁹⁸ ARPP, site internet, « Recommandation développement durable », 2020 ([lien](#)).

⁹⁹ Conseil national de la consommation (CNC), « Guide pratique des allégations environnementales », 2023 ([lien](#)).

¹⁰⁰ Guibert & Libaert, « Publicité et transition écologique », 2020 ([lien](#)).

consommation énergétique, par exemple une machine à laver pleine ou une automobile avec quatre personnes ».

L'évolution de la recommandation liée au développement durable permettrait de maintenir la complémentarité entre droit dur et droit souple : alors que le législateur européen se saisit des enjeux d'allégations environnementales et de labels (directive dite « *Green Claims* » en cours de discussion, cf. Annexe I), les enjeux de représentation dans les communications commerciales, comme ceux des imaginaires et des usages véhiculés demeurent hors de portée du droit dur aujourd'hui.

Afin d'illustrer les possibilités d'évolution de la recommandation de l'ARPP, la mission propose en pièce jointe un modèle d'évolution de cette recommandation (cf. *infra*, pièce-jointe). Ces évolutions visent à mieux prendre en compte l'ensemble des dimensions du développement durable et l'objectif de sobriété, et à ajouter un principe de révision régulière de cette recommandation en fonction de l'évolution de la réglementation et des manquements constatés. **La proposition formulée ne vise pas à être reprise telle quelle, mais à démontrer les espaces de progression possibles de la recommandation.**

2.3.2. La recommandation « développement durable » présente un taux de conformité inférieur aux autres recommandations de l'ARPP, avec de fortes différences de pratiques entre supports de diffusion

Depuis 2007, en partenariat avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), l'ARPP réalise un bilan régulier – presque annuel¹⁰¹ – de l'application de la recommandation « développement durable »¹⁰². En effet, dans le cadre de son activité, l'ARPP analyse des publicités diffusées et publie des bilans sur le respect des règles déontologiques (cf. partie 1.1.3). S'agissant du développement durable, à l'article 6 de la « charte d'engagement et d'objectifs pour une publicité éco-responsable »¹⁰³, signée en avril 2008 avec les ministères chargés de l'écologie et de la consommation, l'ARPP et des représentants de l'interprofession publicitaire¹⁰⁴ se sont engagés à réaliser « *tous les ans, en association avec les parties prenantes réunies au sein du conseil paritaire de la publicité (CPP), un bilan annuel de l'application des règles déontologiques applicables en matière de développement et des engagements souscrits dans la présente charte* ».

Ce bilan vise à donner une vision de l'ensemble du travail réalisé par l'ARPP de contrôle des communications commerciales identifiées comme utilisant un argumentaire environnemental¹⁰⁵ ou étant « liées à l'environnement »¹⁰⁶. Ainsi, le bilan de l'application de la recommandation « développement durable » agrège les résultats :

- ◆ des contrôles avant diffusion (cf. *infra*, partie 3.1) : visionnage systématique par l'ARPP des publicités télévisées et des Smad, et sur demande pour les autres supports ;
- ◆ des contrôles après diffusion (cf. *infra*, partie 3.2) : « manquements »¹⁰⁷ et « réserves »¹⁰⁸ identifiés à la suite d'une analyse menée par l'ARPP et l'Ademe sur un corpus de publicités diffusées pendant une période donnée (année N-1 a priori), interventions après diffusion et avis du JDP en lien avec la thématique traitée.

Par exemple, le bilan « publicité et environnement » portant sur la période 2023-2024 indique que, sur la période étudiée¹⁰⁹, ont été recensés ;

- ◆ **avant diffusion :**
 - dans le cadre des avis systématiques des publicités télévisées et des Smad, **seulement 32 demandes de modification au regard de la recommandation développement durable** (soit 2,4 % des 1 309 demandes de modification de l'ARPP, portant sur 8 756 demandes d'avis) ;

¹⁰¹ Un bilan « publicité et environnement » a été publié conjointement par l'ARPP et l'Ademe sur les publicités depuis 2007 à l'exception des années 2008, 2014, 2016, 2018, 2020 (modulo un bilan sur la période septembre-décembre 2020 à la suite de la mise à jour de la recommandation) et 2021.

¹⁰² ARPP, site internet, « Environnement », 2024 ([lien](#)).

¹⁰³ ARPP, communiqué de presse, « Signature de la Charte d'engagement et d'objectifs pour une publicité éco-responsable », 11 avril 2008 ([lien](#)).

¹⁰⁴ Dans l'ordre de signature : l'Union des annonceurs, l'Association des agences conseil en communication, l'Union de la publicité extérieure, le Syndicat national de la publicité télévisée, la Fédération nationale de la presse française, le Syndicat de la presse magazine et d'information, le Syndicat des régies internet, le Syndicat indépendant des régies de radios privées, la Fédération du e-commerce et de la vente à distance, le Syndicat national de la publicité presse et le Syndicat national de la publicité cinématographique.

¹⁰⁵ Entendu au sens de la recommandation « développement durable » de l'ARPP : allégations écrites, sonores ou visuelles, comportements non écocitoyens, éléments naturels, signes, labels, etc.

¹⁰⁶ Thématiques référencées par l'outil *Adscope* de Kantar Média, utilisé dans le cadre de ces bilans.

¹⁰⁷ Dans le bilan « publicité et environnement », les publicités sont considérées comme un « manquement » dès lors que leur non-respect des normes en vigueur (légales et déontologiques) relatives au développement durable est « flagrant ». Des exemples des critères d'appréciation des fondements de ces manquements sont précisés dans le bilan « publicité et environnement » 2023-24.

¹⁰⁸ Dans le bilan « publicité et environnement », les publicités qui ont fait l'objet d'une réserve plutôt que d'un manquement renvoient à des cas où le non-respect des normes en vigueur semble, selon les auteurs, « moins grave et/ou périphérique par rapport au message principal ».

¹⁰⁹ Plus précisément, novembre et décembre 2023, puis février et mars 2024.

Annexe II

- pour l'activité de conseils tous médias rendus avant diffusion, 1 684 projets publicitaires qui utilisaient un argumentaire environnemental (soit **14,8 % des 11 391 demandes de conseil**), dont 1 626 projets ont fait l'objet d'une demande de modification par l'ARPP (96,5 % des cas) ;
- ♦ **après diffusion :**
 - 14 interventions (sur un total de 18 interventions sur la période) directement auprès de marques, agences ou supports publicitaires portant sur l'utilisation de l'argument environnemental ;
 - 10 avis du JDP portant sur la non-application de la recommandation « développement durable » (sur 21 avis rendus tous motifs confondus) ;
 - 41 « manquements » à la recommandation « développement durable » identifiés par l'analyse de l'ARPP et de l'Ademe lors du bilan (soit 4 % de manquements sur 1 015 publicités considérées comme étant liées à l'environnement¹¹⁰, parmi 33 080 publicités observées dans le cadre du bilan).

Ainsi, pour réaliser ces bilans, l'ARPP et l'Ademe identifient les publicités « liées à l'environnement » par le biais de l'outil *AdScope* de *Kantar Média* (cf. Annexe V) et évaluent si ces dernières respectent la recommandation « développement durable ». Malgré un nombre croissant de contenus publicitaires observés, les bilans montrent que la part de publicités liées à l'environnement parmi l'ensemble des publicités observées se situe entre 3,1 % et 3,6 % depuis 2012, à l'exception de l'année 2022, lorsque ce taux s'élevait à 4,8 % (cf. *infra*, tableau 11). S'agissant des écarts à la recommandation « développement durable », ils comprennent les « manquements » et « réserves » identifiés dans le bilan ainsi que les avis du JDP relatifs à l'application de cette recommandation.

Tableau 11 : Statistiques des bilans d'application de la recommandation « développement durable » (RDD) ¹¹¹ entre 2012 et 2024

-	RDD version 2					RDD version 3	
	2012	2013	2015	2017	2019	2022	2023-24
Nombre de publicités	11 297	13 964	23 569	24 947	26 120	39 313	33 080
Nombre de publicités liées à l'environnement ¹¹²	405	468	722	736	833	1 880	1 015
Part des publicités liées à l'environnement	3,6 %	3,4 %	3,1 %	3,0 %	3,2 %	4,8 %	3,1 %
Cas de non-conformité à la recommandation « développement durable »							
Nombre de manquements identifiés dans le bilan (hors JDP)	19	24	32	36	48	72	41
Taux de manquements ¹¹³ (hors JDP)	4,7 %	5,1 %	4,4 %	4,9 %	5,8 %	3,8 %	4,0 %

¹¹⁰ Thématiques référencées par l'outil *Adscope* de *Kantar Média*, utilisé dans le cadre de ces bilans ; une recherche sur *Adscope* par le biais des thématiques référencées « nature » et RSE a été utilisée. L'analyse a été réalisée manuellement pour les bannières internet et les publications sur les réseaux sociaux, la recherche thématique n'étant pas active pour ces supports.

¹¹¹ Données sur la période étudiée (pour les rapports 2012-22 : juin, septembre, octobre et novembre de l'année étudiée ; pour le rapport 2023-24, la période étudiée couvre novembre-décembre 2023 et février-mars 2024).

¹¹² Thématiques référencées par l'outil *Adscope* de *Kantar Média*, utilisé dans le cadre de ces bilans.

¹¹³ Dans le bilan « publicité et environnement », les publicités sont considérées comme un « manquement » dès lors que leur non-respect des normes en vigueur (légalles et déontologiques) relatives au développement durable est «

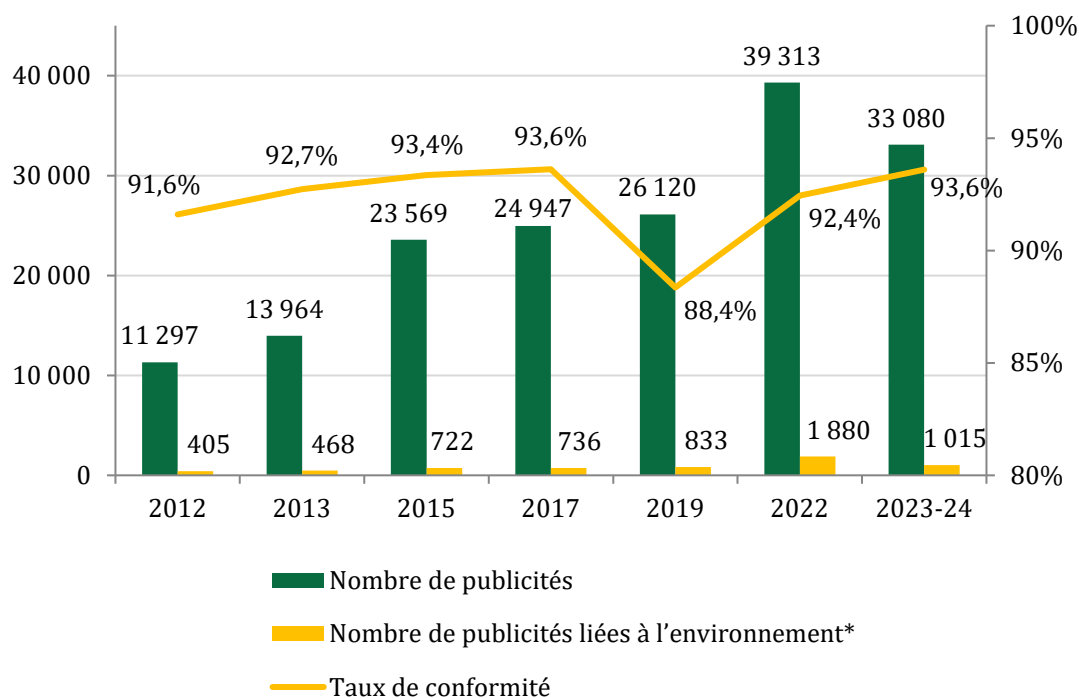
Annexe II

-	RDD version 2					RDD version 3	
	2012	2013	2015	2017	2019	2022	2023-24
Nombre d'avis du JDP relatifs à l'application de la RDD	2	1	4	1	6	9	9
Taux de manquements (hors JDP + JDP)	5,2 %	5,3 %	5,0 %	5,0 %	6,5 %	4,3 %	4,9 %
Nombre de réserves ¹¹⁴	13	9	12	10	43	61	15
Taux de réserves	3,2 %	1,9 %	1,7 %	1,4 %	5,2 %	3,2 %	1,5 %
Taux de conformité¹¹⁵	91,6 %	92,7 %	93,4 %	93,6 %	88,4 %	92,4 %	93,6 %

Source : Mission, d'après bilans « publicité et environnement » réalisés par l'ARPP et l'Ademe, éditions 2012, 2013, 2015, 2017, 2019, 2022 et 2023-24.

À l'occasion de chaque bilan, l'ARPP et l'Ademe calculent un « taux de conformité » des publicités à la recommandation développement durable, passé de 91,6 % en 2012 à 93,6 % en 2023-2024 (cf. *infra*, graphique 1). Ce taux est calculé en prenant en compte le taux de manquements (nombre de manquements identifiés et d'avis du JDP) et le taux de réserves identifiées.

Graphique 1 : Périmètre et évolution du taux de conformité des communications analysées dans les bilans « publicité et environnement »



Source : Mission, d'après le bilan « publicité et environnement » réalisé par l'ARPP et l'Ademe. édition 2023-24.

flagrant ». Des exemples des critères d'appréciation des fondements de ces manquements sont précisés dans le bilan « publicité et environnement » 2023-24.

¹¹⁴ Dans le bilan « publicité et environnement », les publicités qui ont fait l'objet d'une réserve plutôt que d'un manquement renvoient à des cas où le non-respect des normes en vigueur semble, selon les auteurs, « moins grave et/ou périphérique par rapport au message principal ».

¹¹⁵ Part des publicités « liées à l'environnement » n'ayant pas fait l'objet d'un « manquement » ou d'une réserve.

Le bilan de 2019 se distingue par le taux de conformité le plus bas depuis 2012, et significativement inférieur par rapport au bilan précédent (88,4 %, contre 93,6 % en 2017), alors qu'il était en hausse constante depuis 2012. À cette occasion, l'Ademe indique que cette augmentation s'explique par l'élargissement du périmètre de l'étude (ajout des vidéos *YouTube*) et par une baisse de vigilance des acteurs, la recommandation « développement durable » étant moins respectée sur l'ensemble des supports.

Depuis 2019, à la suite de la mise à jour de la recommandation en 2020, le taux de conformité s'améliore progressivement et atteint 93,6 % en 2023-2024, retrouvant son niveau de 2017 (cf. *supra*, tableau 11).

En dépit d'une amélioration du taux de conformité depuis 2019, l'Ademe indique que la part de non-conformités de 6,4 % en 2023-2024 est « encore trop élevé[e] », notamment au regard du respect des autres règles déontologiques. En effet, ce taux de non-conformité est, selon l'Ademe, « un résultat 50 à 320 fois supérieur¹¹⁶ à ceux des autres bilans thématiques de l'ARPP comme celui sur les comportements alimentaires (0,13 % de non-conformités en 2023) ou sur l'image et le respect de la personne (0,02 % en 2023) »¹¹⁷, qui traduirait « une mauvaise compréhension ainsi qu'un manque de prise en compte des règles déontologiques relatives au développement durable par une part encore trop importante des acteurs de la filière publicitaire ».

Enfin, le taux global de non-conformité masque de fortes différences de pratiques, avec des taux allant de 0 % à 14,3 % en fonction du support de diffusion considéré (cf. *infra*, tableau 12). Ainsi, près d'une publicité sur sept étant « liée à l'environnement » sur *Facebook* induirait le public en erreur sur la qualité écologique du produit promu.

Tableau 12 : Taux de non-conformité à la recommandation « développement durable » selon le support de diffusion

Support étudié	Taux de non-conformité
Publicité extérieure numérique ¹¹⁸	0,0 %
Vidéos web	3,5 %
Publicité extérieure (affichage)	4,7 %
Bannières web	6,7 %
Presse	7,4 %
Radio	11,5 %
Facebook	14,3 %

Source : Ademe et ARPP, « Bilan publicité et environnement 2023-24 », 2024.

¹¹⁶ Le taux de non-conformité du bilan « publicité et environnement » est néanmoins calculé sur la base du nombre de publicités liées à l'environnement et non du nombre total de publicités pigées sur la période comme pour les autres bilans.

¹¹⁷ Ademe et ARPP, « Bilan publicité et environnement 2023-24 », 2024.

¹¹⁸ En anglais, digital-out-of-home (DOOH).

2.3.3. Au-delà de la recommandation « développement durable », l'ARPP affiche une série d'engagements sur les enjeux environnementaux dans son contrat climat, mais l'impact de ces derniers est faible ou non mesurable

Dans un objectif affiché de s'engager davantage sur les enjeux relatifs au développement durable dans le domaine des communications commerciales, l'ARPP s'est inscrite dans le dispositif des contrats climat (cf. Annexe I) issus de la loi « climat et résilience » de 2021. Ainsi, l'association a défini dix engagements s'inscrivant dans un « contrat climat transversal » unique, contenant des axes d'engagements « *que les signataires d'un contrat climat sectoriel, quel que soit son secteur d'activité, doivent respecter « selon leurs rôles respectifs et leurs possibilités »* »¹¹⁹.

Les dix engagements pris par l'ARPP (cf. *infra*, tableau 13) ont été formellement validés lors de son assemblée générale du 9 juin 2021. L'avancement de ces engagements et leurs indicateurs associés sont inclus dans le rapport de l'ARPP adressé annuellement au Parlement.

Tableau 13 : Engagements de l'ARPP dans le cadre de son « contrat climat »

N°	Engagement	Indicateur associé
1	La création d'un nouveau collège des représentants de la société civile au sein du conseil d'administration	Cette nouvelle gouvernance a été approuvée par l'assemblée générale des adhérents de l'ARPP du 9 juin 2021, formalisée dans les statuts modifiés de l'ARPP. Le CPP, qui désigne ces représentants, a vu son règlement intérieur modifié en conséquence.
2	L'amélioration de l'efficacité du jury de déontologie publicitaire (JDP), notamment par le renforcement de la procédure d'urgence et un traitement plus rapide des plaintes	La procédure d'urgence est étendue au bureau du conseil Paritaire de la Publicité (CPP), quels que soient les motifs exposés dans la procédure d'urgence. Les règlements intérieurs du JDP et du CPP ont été modifiés en conséquence.
3	Le renforcement du contrôle avant diffusion des principales campagnes multi-supports nationales comportant une allégation environnementale ¹²⁰ , quel que soit le support de diffusion utilisé	Pourcentage des campagnes nationales multi-supports ayant reçu un conseil préalable de l'ARPP au regard des campagnes relevées par Kantar Média en métropole sur la période du bilan d'application de la recommandation « développement durable » (cf. partie 2.3.2)
4	La présentation annuelle par l'ARPP d'un rapport rendant compte de ses activités devant le Parlement et au Conseil économique, social et environnemental (CESE)	Publication annuelle du Rapport au Parlement de l'ARPP.
5	L'organisation de forums pour mettre en place des échanges entre les instances associées et des associations ou experts non représentés au sein du dispositif de l'ARPP	Thématique sociétale et date du forum organisé annuellement.
6	L'intensification des actions de sensibilisation relatives à la recommandation « développement durable » de l'ARPP	Nombre d'actions de sensibilisation, formation et pédagogie en direction des professionnels sur les règles déontologiques de la recommandation « développement durable ».
7	Le contrôle systématique avant diffusion des publicités télévisées adapté (<i>sic</i>) aux enjeux climatiques	Nombre d'avis définitifs délivrés pour les publicités télévisées rendus au regard de la recommandation « développement durable ».

¹¹⁹ ARPP, Rapport au Parlement sur 2022, 2023.

¹²⁰ Telle que définie dans la recommandation « développement durable » de l'ARPP. Ainsi, constitue une allégation environnementale au sens de la recommandation « développement durable », toute revendication, indication ou présentation, sous quelque forme que ce soit, utilisée à titre principal ou accessoire, établissant un lien entre les marques, produits, services ou actions d'un annonceur, et le respect de l'environnement.

Annexe II

N°	Engagement	Indicateur associé
8	Le renforcement du contrôle à la diffusion et après diffusion sur toutes les formes de communication publicitaire numérique de l'application de la recommandation « développement durable »	Bilan d'application de la recommandation « développement durable » de l'ARPP, réalisé conjointement avec l'Ademe (le périmètre de ce bilan couvre le numérique).
9	L'accompagnement des acteurs dans le respect de leurs engagements respectifs	L'ARPP accompagnera les acteurs et filières signataires dans leurs engagements respectifs relatifs au contenu des messages publicitaires et fera état de ses actions d'accompagnement.
10	Le suivi du développement par les annonceurs des campagnes <i>ad hoc</i> pour la promotion des usages et consommations durables	L'ARPP suivra le développement par les annonceurs des campagnes de communication <i>ad hoc</i> faisant la promotion des usages et consommations durables et fera état des actions menées.

Source : ARPP, Rapport au Parlement sur 2022, 2023.

Toutefois, 8 des 10 engagements définis par l'ARPP n'introduisent aucune évolution de l'activité de l'ARPP, ou ne disposent pas d'indicateurs avec des objectifs chiffrés permettant un suivi dans le temps. En effet, s'agissant :

- ♦ des engagements n° 1 et 2 : ces engagements, repris des engagements de l'ARPP de mars 2021¹²¹, ont donné lieu à une modifications de règlements internes de manière ponctuelle et ne permettant aucun suivi dans le temps ;
- ♦ de l'engagement n° 3 : repris des engagements de mars 2021, le **résultat de son indicateur n'est pas indiqué à ce jour dans les bilans d'application de la recommandation « développement durable »**. Cela s'explique par une absence de croisement entre les campagnes nationales ayant reçu un conseil préalable de l'ARPP et les campagnes identifiées par l'outil *AdScope* de *Kantar Média*. La mission considère que le « pourcentage des campagnes nationales multi-supports ayant reçu un conseil préalable de l'ARPP au regard des campagnes relevées par *Kantar Média* en métropole sur la période du bilan d'application de la recommandation « développement durable » » **constitue un indicateur pertinent et utile, mais ce dernier n'est pas calculable en l'état, et par conséquent non calculé par l'ARPP. Cet indicateur est ainsi actuellement inopérant, malgré sa mention dans le rapport annuel sur 2022 au Parlement ;**
- ♦ de l'engagement n° 4 : trompeur dans sa rédaction, **cet « engagement » est une obligation légale de l'ARPP** d'après l'article 14 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. En effet, en vertu de la loi « climat et résilience »¹²² de 2021, l'ARPP publie désormais un rapport au Parlement annuellement qui détaille son l'activité et périmètre d'intervention ;
- ♦ de l'engagement n° 7 : cet engagement n'introduit aucune modification de l'activité de l'ARPP, cette dernière assurant depuis 1992 un visionnage systématique avant diffusion de l'ensemble des publicités télévisées (cf. *infra*, partie 3.1.1) ;
- ♦ de l'engagement n° 8 : l'indicateur associé à cet engagement n'introduit aucune évolution des travaux de l'ARPP, cette association publiant un bilan récurrent d'application de la recommandation « développement durable » depuis 2007, qui analyse des communications numériques depuis 2013 *a minima* (cf. *supra*, partie 2.3.2) ;
- ♦ des engagements n° 9 et 10 : ces engagements et leur indicateurs associés ne sont pas précis et ne permettent aucun suivi dans le temps.

¹²¹ ARPP, site internet, communiqué de presse, « Les engagements pour renforcer l'efficacité de la régulation professionnelle de la publicité concertée avec la société civile », 19 mars 2021 ([lien](#)).

¹²² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 ; l'article 14 de ladite loi dispose que « les autorités d'autorégulation mises en place dans le secteur de la publicité adressent chaque année au Parlement un rapport faisant état des dispositifs d'autorégulation existants et présentant le bilan de leur action ».

3. Les contrôles réalisés par l'ARPP ne concernent qu'une partie limitée des communications commerciales et dépendent du volontarisme de ses adhérents

Encadré 6 : Principaux contrôles des communications commerciales effectués par l'ARPP

Afin de s'assurer du respect du cadre légal et réglementaire et des règles de déontologie de la profession (« recommandations », cf. *supra*), l'ARPP réalise des contrôles des communications commerciales en amont et en aval de leur diffusion, notamment :

- avant diffusion, en contrôlant le respect du droit et des règles déontologiques par deux biais : [1] pour la télévision et les services de médias audiovisuels à la demande, un visionnage systématique des publicités des adhérents à l'ARPP ; [2] pour les autres médias et supports, une activité de conseil « tous médias » issue d'une démarche volontaire des annonceurs ;
- après diffusion, au travers de l'action du jury de déontologie publicitaire (JDP), qui publie des avis sur des communications visées par des plaintes relatives au non-respect des règles de déontologie définies par l'ARPP (le JDP ne se prononce pas sur les dispositions légales et réglementaires).

La présente partie de l'annexe détaille le contrôle des communications commerciales avant diffusion, obligatoire à la télévision et sur les services de médias audiovisuels à la demande, mais optionnel dans le reste des médias (cf. partie 3.1), ainsi que le contrôle après diffusion assuré par le JDP (cf. partie 3.2).

Source : Mission.

3.1. En amont de la diffusion, l'ARPP assure un contrôle systématique des communications commerciales diffusées à la télévision et sur les services de médias audiovisuels (Smad), tandis que les contenus diffusés sur les autres supports ne sont contrôlés que sur demande des annonceurs

3.1.1. Les communications commerciales à la télévision et sur les Smad sont systématiquement contrôlées par l'ARPP avant diffusion

Toute publicité des adhérents de l'ARPP diffusée à la télévision et/ou sur les services de médias audiovisuels à la demande (Smad, cf. encadré 7) est systématiquement visionnée avant diffusion afin de s'assurer du respect du cadre légal et réglementaire, ainsi que des règles déontologiques fixées par cette association. En dehors des communications commerciales diffusées à la télévision et/ou sur un Smad, les adhérents peuvent solliciter l'ARPP au cas par cas sur des projets de communications avant diffusion (cf. activité de conseil, partie 3.1.2 *infra*), sans qu'un contrôle systématique des contenus a priori soit mis en place.

Ce contrôle volontaire auquel se soumettent les adhérents de l'ARPP, et qui ne s'applique qu'à eux, contribue à les sécuriser. Au-delà de s'assurer du respect des règles déontologiques, il permet un filtrage des contenus avant leur diffusion afin d'éviter à ces acteurs de faire l'objet d'une potentielle sanction rendue par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) *a posteriori* ou de devoir reprendre la réalisation ou interrompre la diffusion de leur contenu.

Encadré 7 : Le contrôle avant diffusion pour la publicité sur les services de média audiovisuels à la demande (Smad)

Un service de média audiovisuel à la demande (Smad) est un service de communication par voie électronique permettant le visionnage de programmes au moment choisi par l'utilisateur. **Comme pour la télévision, la procédure d'avis avant diffusion de l'ARPP est systématique pour les films publicitaires diffusés sur les Smad**, quel que soit le terminal de réception (téléviseur, ordinateur, tablette, *smartphone*, etc.). Il s'agit principalement de publicités diffusées sur :

- les services de vidéo à la demande (« VOD »), qu'ils soient des services dédiés (par exemple, TF1

Vision, Canalplay, Club Vidéo SFR) ou des rubriques de sites internet (par exemple, rubriques VOD sur TF1.fr, M6.fr) ;

- les services de télévision de rattrapage (« *catch-up TV* ») (ex : M6 Replay, Pluzz ; idem pour les services dédiés ou rubriques de sites) ;
- les services en ligne proposant des contenus audiovisuels, professionnels et « éditorialisés » (ex : chaîne BFM TV sur YouTube, chaîne M6 sur Dailymotion).

Source : ARPP, site internet, 2024 ([lien](#)) ; Arcom, site internet, 2024 ([lien](#)).

En effet, l'article 14 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 confie à l'Arcom la mission de contrôler l'objet, le contenu et les modalités de programmation des communications commerciales diffusées par les services de communication audiovisuelle (publicité, parrainage, placement de produit et téléachat) par les services de communication audiovisuelle. Ainsi, l'Arcom peut intervenir si les communications commerciales audiovisuelles s'avèrent contraires aux dispositifs législatifs et réglementaires, ainsi qu'aux cahiers des charges et conventions des diffuseurs. Ce contrôle des communications commerciales s'exerce, comme pour les programmes, au moment de leur diffusion ou après celle-ci.

S'agissant spécifiquement des messages publicitaires, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)¹²³ a choisi dès le début des années 1990 d'exercer ses compétences de contrôle après diffusion. En effet, dans la décision n° 92-1133 du 22 décembre 1992¹²⁴, entrée en vigueur le 15 février 1993, le CSA a fait le choix de contrôler les communications commerciales à la télévision uniquement *a posteriori*, conformément aux principes de liberté de communication¹²⁵ et de responsabilité éditoriale des diffuseurs.

L'ARPP n'a pas de délégation formelle de pouvoir de l'Arcom pour le contrôle *a priori* des publicités télévisées et sur les Smad. Un article de revue¹²⁶ indique que des échanges auraient eu lieu en décembre 1992 et janvier 1993 entre les présidents du CSA et du BVP, dans lesquels le premier aurait proposé au BVP d'assurer cette mission et le deuxième aurait confirmé l'intérêt suscité par cette proposition auprès des professionnels de la publicité. La mission ne peut toutefois confirmer l'existence de ces échanges.

In fine, ce sont les représentants du secteur publicitaire¹²⁷ qui, à la suite de la décision du CSA précitée, ont décidé de confier au Bureau de vérification de la publicité (BVP)¹²⁸ le soin d'examiner les contenus publicitaires télévisés avant leur diffusion. Pour cela, les régies publicitaires concernées se sont engagées auprès du CSA à ne diffuser que des contenus publicitaires assortis d'un avis de l'ARPP, ce qui est reflété dans leurs conditions générales de vente (CGV)¹²⁹. Ainsi, depuis février 1993, le BVP puis l'ARPP ont examiné les publicités diffusées à la télévision linéaires et, depuis 2011, celles diffusées sur les Smad.

Ainsi, lorsqu'un message publicitaire est diffusé en télévision et/ou sur un Smad, une procédure systématique de conseil impliquant un avis de l'ARPP est prévue avant sa diffusion. L'obtention d'un avis est payante, selon des tarifs précisés dans une grille tarifaire publique¹³⁰. Des tarifs réduits sont prévus pour les sociétés adhérentes à l'ARPP, ces dernières payant déjà une cotisation annuelle à cette association (cf. *supra*, partie 1.1.2.2).

¹²³ Devenu l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) en 2022.

¹²⁴ Décision n° 92-1133 du 22 décembre 1992 relative à l'exercice du contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel sur les messages publicitaires diffusés par les sociétés de radio et de télévision ([lien](#)).

¹²⁵ Article 1^{er} de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986.

¹²⁶ Daniel Poinot, « Publicité commerciale à la télévision : le rôle du BVP », *Legicom*, 1998, 1, n° 16 ([lien](#)).

¹²⁷ Association des agences-conseils en communication (AACC), Syndicat national de la publicité TV (SNPTV), Union des annonceurs (désormais Union des marques).

¹²⁸ Devenu l'ARPP en 2008 (cf. *supra*, partie 1.1.1).

¹²⁹ SNPTV, site internet, « CGV 2025 », 2024 ([lien](#)).

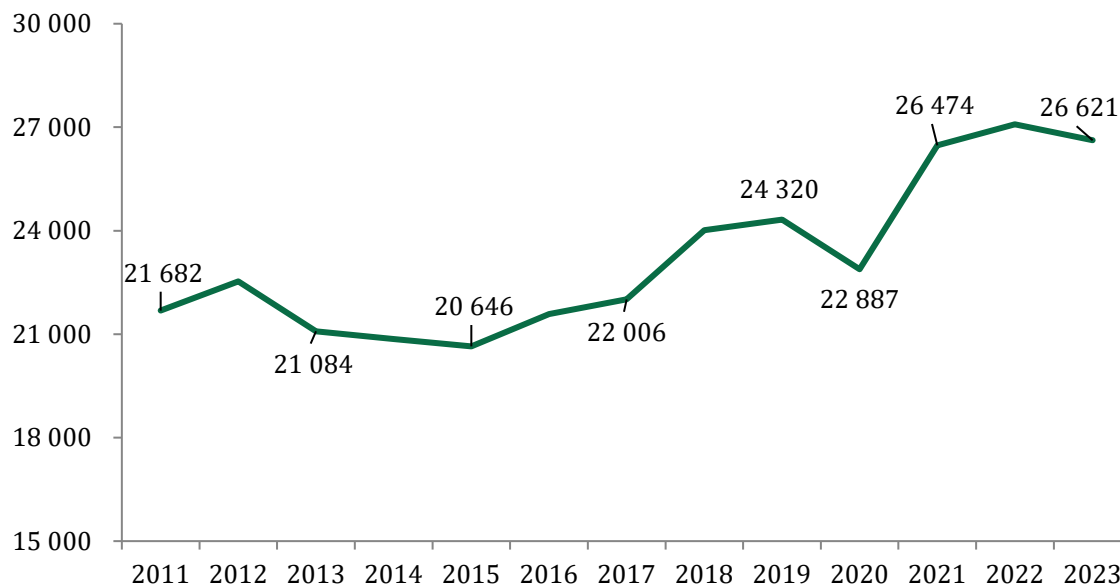
¹³⁰ ARPP, « Grille tarifaire 2024 – ARPP.TV », 2024 ([lien](#)).

Après visionnage de la publicité, l'ARPP émet un avis « favorable » ou « à modifier » ou « à ne pas diffuser ». Lorsqu'un même film publicitaire est destiné à une diffusion en télévision et sur les Smad, une seule demande d'avis avant diffusion est nécessaire ; toutefois, si un film publicitaire est décliné en deux versions différentes pour la télévision et les Smad, deux demandes d'avis sont alors obligatoires¹³¹. **En cas d'avis négatif ou « à modifier », les régies des médias concernés ne diffusent pas le message concerné.** Si l'annonceur souhaite toujours diffuser sa publicité, il doit la modifier en tenant compte des commentaires de l'avis, et redemander un avis de l'ARPP avant diffusion¹³² ; l'avis « favorable » de l'ARPP est une condition indispensable pour diffuser.

S'agissant du traitement de ces avis, tout contenu publicitaire soumis à un avis avant diffusion est examiné de façon collective par une équipe de juristes de l'ARPP, lors de deux séances de visionnage organisées chaque jour ouvré de l'année. Alors que l'ARPP s'engage à délivrer un avis dans un délai maximum de 48 heures (service « classique »), l'annonceur peut, en payant un tarif supérieur à celui du service « classique »¹³³, opter pour un service « *express* » (visionnage lors de la prochaine séance) ou « *premium* » (avis rendu dans l'heure¹³⁴) afin de raccourcir le délai de réception de l'avis. Depuis 2016, le service « *premium* » proposant un traitement dans l'heure, est le niveau de service le plus demandé. Sur les 26 621 avis avant diffusion délivrés en 2023, 42 % ont été traités avec le service « *premium* », contre 30 % et 28 % avec les services « *express* » et « classique » respectivement¹³⁵.

En 2023, l'ARPP a délivré 26 621 avis avant diffusion pour des publicités diffusées à la télévision et/ou sur les Smad, chiffre en progression de près de 23 % depuis 2011 (cf. *infra*, graphique 2). En 2022, sur 27 084 avis rendus, 4 177 avis « à modifier » ont été délivrés (15,4 % du total), dont 313 concernaient la thématique « développement durable » (7,5 % des avis « à modifier »)¹³⁶.

Graphique 2 : Évolution du nombre d'avis avant diffusion (TV et Smad) délivrés par l'ARPP entre 2011 et 2023



Source : ARPP, site internet, « Qui sommes-nous ? Statistiques », 2024 ([lien](#)).

¹³¹ SNPTV, site internet, « Avis TV avant diffusion (ARPP) », 2024 ([lien](#)).

¹³² ARPP, site internet, « FAQ », 2024 ([lien](#)).

¹³³ ARPP, « Grille tarifaire 2024 – ARPP.TV », 2024 ([lien](#)).

¹³⁴ Pour toute soumission entre 9h et 17h30 pendant un jour ouvré.

¹³⁵ ARPP, « Rapport d'activité 2023 », 2024.

¹³⁶ ARPP, « Rapport au Parlement sur 2022 », 2023.

Ce contrôle de l'ARPP avant diffusion des publicités télévisées et sur les Smad se révèle contraignant pour les professionnels et efficace pour l'action du régulateur public, même si le CSA puis l'Arcom sont intervenus au sujet de la non-conformité du contenu d'une soixantaine de messages publicitaires depuis 1997¹³⁷. Pour ces derniers, il s'agissait notamment de messages :

- ◆ comportant des mentions en langue étrangère insuffisamment traduites en français (30 publicités, représentant le plus grand nombre d'interventions) ;
- ◆ mettant en scène des comportements dangereux (en particulier pour les enfants) ou violents ;
- ◆ portant atteinte à la dignité de la personne humaine ;
- ◆ en faveur de secteurs interdits de publicité télévisée.

Selon les messages et la gravité des manquements, le régulateur a pu demander aux services de télévision :

- ◆ l'arrêt immédiat d'une campagne publicitaire (publicités portant atteinte à la dignité de la personne humaine, constituant une incitation à des comportements violents, en faveur de secteurs interdits, ou comportant des allégations de nature à induire en erreur le consommateur) ;
- ◆ leur non-rediffusion sans modification (notamment pour les mentions en langue étrangère insuffisamment traduites en français) ;
- ◆ une diffusion plus tardive (publicités non aptes pour les enfants, messages en faveur de services réservés aux adultes).

Ces dernières années, l'Arcom déclare avoir appelé l'attention de l'ARPP sur diverses campagnes publicitaires en raison de manquements constatés, en appelant une vigilance renforcée sur des enjeux de santé publique notamment (cf. *infra*, tableau 14). L'Arcom n'est toutefois pas intervenue à ce jour sur des messages publicitaires en lien avec des enjeux environnementaux.

Tableau 14 : Exemples d'interventions de l'Arcom sur des campagnes publicitaires (2015-2022)

Date(s)	Description et manquement constaté
2015	Messages de parapharmacies sur la vente des médicaments sans ordonnance. L'Arcom a considéré que l'objectif principal des messages de « <i>E. Leclerc</i> » qui appelaient l'attention sur le fait que ses parapharmacies ne peuvent pas vendre des médicaments sans ordonnance était de promouvoir des idées et d'alerter l'opinion publique sur une interdiction législative en vue de défendre des intérêts particuliers. Par conséquent, ils ne s'inscrivaient pas dans une démarche exclusivement publicitaire et ne pouvaient pas être diffusés au sein des écrans publicitaires.
2016	Publicités incluant des mentions en langues étrangères insuffisamment traduites en langue française. L'Arcom a écrit à l'ARPP, à l'ACCeS, au SIRTl, aux groupes audiovisuels et aux syndicats des télévisions locales pour les informer de messages publicitaires diffusés à la télévision ne respectant pas les dispositions législatives relatives à l'emploi de mentions en langues étrangères, lesquelles imposent leur traduction dans un français aussi lisible, audible ou intelligible par le téléspectateur que la version dans une autre langue. Dans des messages <i>Orangina</i> , <i>Schweppes</i> , <i>L'Oréal Studio Pro</i> , <i>Citroën DS3</i> , <i>Volvo XC60</i> , <i>Skittles</i> et <i>Street Fighter V</i> , l'Arcom avait relevé les mentions suivantes : « <i>Shake the World</i> », « <i>Who do you want to be today?</i> », « <i>#onedayonestyle</i> », « <i>Spirit of avant-garde</i> », « <i>Made by Sweden</i> », « <i>Try the rainbow, Taste the rainbow</i> » et « <i>#RiseUp</i> » ; elle avait estimé que la traduction en français ne respectait pas ces exigences, ayant noté la petite taille des caractères de la traduction ou la brièveté du plan comportant celle-ci voire, dans certains cas, la combinaison de ces deux circonstances.

¹³⁷ Données transmises par l'Arcom à la mission.

Annexe II

Date(s)	Description et manquement constaté
2018	Publicités en faveur de tests ADN. Intervention auprès de LCI, CNEWS et BFM TV à la suite de la diffusion de messages publicitaires « MyHeritageADN » en faveur d'un service proposant des examens génétiques présentés comme récréatifs, examens dont la sollicitation fait en France l'objet d'une interdiction pénale.
2018	Publicités en faveur d'un programme de régime. Saisi par de nombreux téléspectateurs sur la diffusion des publicités en faveur du programme de régime de la marque « <i>Comme j'aime</i> », l'Arcom est intervenue après avoir relevé que celles-ci comportaient des indications susceptibles d'induire en erreur les consommateurs, en contravention avec les dispositions de l'article 6 du décret du 27 mars 1992 ¹³⁸ (les mentions précisant les conditions d'achat permettant de bénéficier de l'offre d'essai gratuit n'étant pas assez visibles, alors que l'offre était particulièrement mise en avant dans les publicités). Elle a également invité l'ARPP à sensibiliser les annonceurs sur l'utilité, dans un intérêt de santé publique, d'accompagner de tels contenus d'un message conseillant le recueil d'un avis médical.
2018 et 2020	Publicités en faveur de protections hygiéniques. En vertu de l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, le régulateur veille « à ce que le développement du secteur de la communication audiovisuelle s'accompagne d'un niveau élevé de protection [...] de la santé de la population ». En mars 2018, l'Arcom est intervenue auprès de l'ARPP concernant des publicités diffusées à la télévision pour des produits destinés aux personnes souffrant d'incontinence, afin de lui rappeler que les annonceurs doivent veiller à la parfaite lisibilité des mentions exigées par le code de la santé publique au sein des publicités promouvant un dispositif médical. Il a outre appelé l'attention de l'association sur la nécessité de les inviter à indiquer clairement l'existence de solutions médicales. En juillet 2020, le régulateur est à nouveau intervenu auprès de l'ARPP au sujet d'une publicité « <i>Tena</i> », diffusée à l'antenne de plusieurs chaînes de télévision en mars et avril 2020, qui ne comportait aucune mention indiquant que l'incontinence urinaire était une pathologie susceptible d'être traitée médicalement, alors qu'elle abordait ce sujet.
2021	Publicités en faveur de sites de pronostics sportifs. L'Arcom a constaté la diffusion à l'antenne des principales chaînes de la télévision numérique terrestre de publicités en faveur du site <i>pronoclub.fr</i> , en février, avril, mai et juin 2021, et du site <i>arkenabet.fr</i> , en juin et juillet 2021. Cette dernière a relevé que les publicités en cause affirment que les services proposés augmentent les chances de gagner ou aident à réduire la part du hasard dans les paris, étant donc fortement susceptibles de constituer des pratiques commerciales trompeuses. En tout état de cause, elles comportent des allégations de nature à induire en erreur les consommateurs, en méconnaissance de l'article 6 du décret du 27 mars 1992.
2022	Message en faveur de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) dans les écrans publicitaires. L'Autorité a constaté la diffusion, entre le 17 novembre et le 7 décembre 2022, d'un message en faveur de l'UNSA au sein d'écrans publicitaires des services de télévision BFM TV, L'Équipe, LCI, RMC Découverte, RMC Story, TFX, TF1 Séries Films et TMC ainsi que sur les antennes d'Europe 1 et de plusieurs services membres ou d'adhérents du GIE Les Indés Radios. Considérant que la diffusion du message télévisé est contraire aux dispositions des articles 2 et 14 du décret du 27 mars 1992, en ce sens qu'il ne répond pas à la définition de la publicité insérée dans ce décret ¹³⁹ .

Source : Mission, d'après éléments transmis par l'Arcom.

¹³⁸ Décret n° 92-280 du 27 mars 1992 pris pour l'application des articles 27 et 33 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de télé-achat.

¹³⁹ Selon l'article 2 de ce dernier, « constitue une publicité toute forme de message télévisé diffusé contre rémunération ou autre contrepartie en vue soit de promouvoir la fourniture de biens ou services, y compris ceux qui sont présentés sous leur appellation générique, dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou de profession libérale, soit d'assurer la promotion commerciale d'une entreprise publique ou privée. Cette définition n'inclut pas les offres directes au public en vue de la vente, de l'achat ou de la location de produits ou en vue de la fourniture de services contre rémunération ».

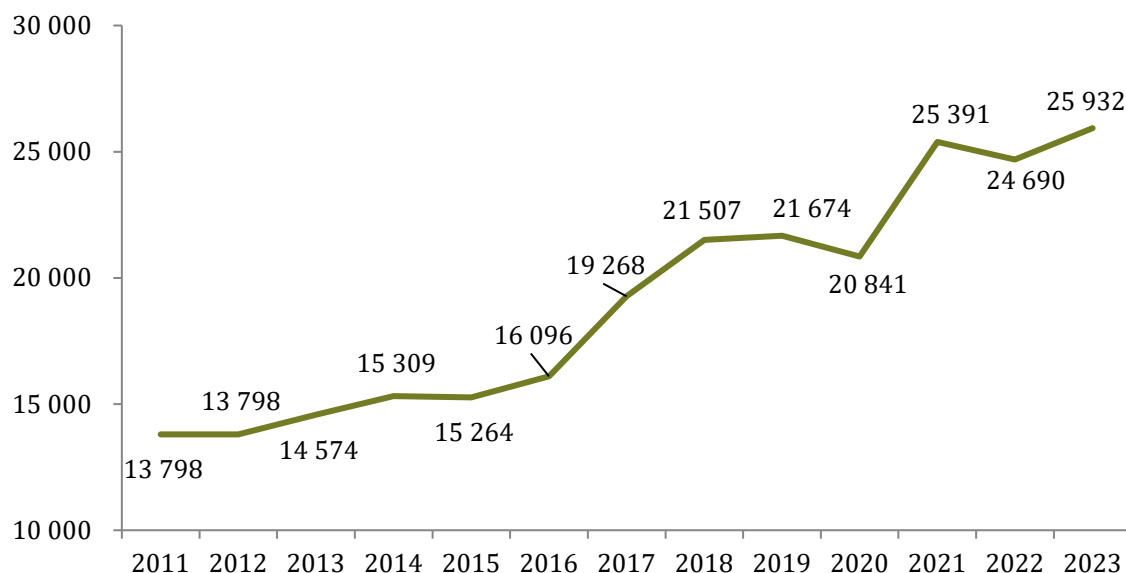
3.1.2. Le contrôle avant diffusion des communications commerciales sur l'ensemble des publicités hors télévision et Smad est limité aux sollicitations volontaires des adhérents de l'ARPP

Lors de l'élaboration de leurs projets de communications commerciales, les annonceurs peuvent solliciter un conseil auprès de l'ARPP pour s'assurer de leur conformité avec les règles de droit et déontologiques. Tandis que les adhérents peuvent soumettre ces conseils après paiement de leur cotisation annuelle (cf. *supra*, partie 1.1.2.2), les non-adhérents à l'ARPP peuvent solliciter un « conseil exceptionnel » en contrepartie d'un paiement de 495 € à 560 € hors taxes par campagne publicitaire¹⁴⁰.

Après analyse de la communication commerciale soumise par l'annonceur, l'ARPP émet un avis « favorable » ou « à modifier » ou « défavorable »¹⁴¹ quant à sa diffusion.

Ainsi, l'ARPP a délivré 25 932 conseils « tous médias » avant diffusion en 2023, chiffre en progression de près de 88 % depuis 2011 (cf. *infra*, graphique 3). La croissance de cette activité de conseil « tous médias » de l'ARPP est plus de trois fois supérieure à celle de l'activité de conseil obligatoire avant diffusion assurée pour les communications commerciales télévisées et sur les Smad (en progression de près de 23 % depuis 2011, cf. partie 3.1.1 *supra*).

Graphique 3 : Évolution du nombre de conseils délivrés par l'ARPP entre 2011 et 2023 (tous médias confondus)



Source : ARPP, site internet, « Qui sommes-nous ? Statistiques », 2024 ([lien](#)).

En 2023, les conseils « tous médias » délivrés par l'ARPP concernent notamment des communications commerciales diffusées à la télévision (63 % du total des conseils). Ceci peut s'expliquer en partie par l'existence de la procédure obligatoire d'avis avant diffusion de l'ARPP des publicités concernant ce média (cf. *supra*) : en effet, bénéficier d'un conseil « tous médias » en amont de la conception d'une campagne permet d'éviter son rejet en aval, alors que des investissements lourds ont pu être consentis pour la produire.

Au global, les avis de l'ARPP portant sur la télévision représentent près de 82 % de l'ensemble des 52 553 conseils délivrés en 2023 (en additionnant les avis avant diffusion pour la télévision et les Smad et l'activité de conseils « tous médias »).

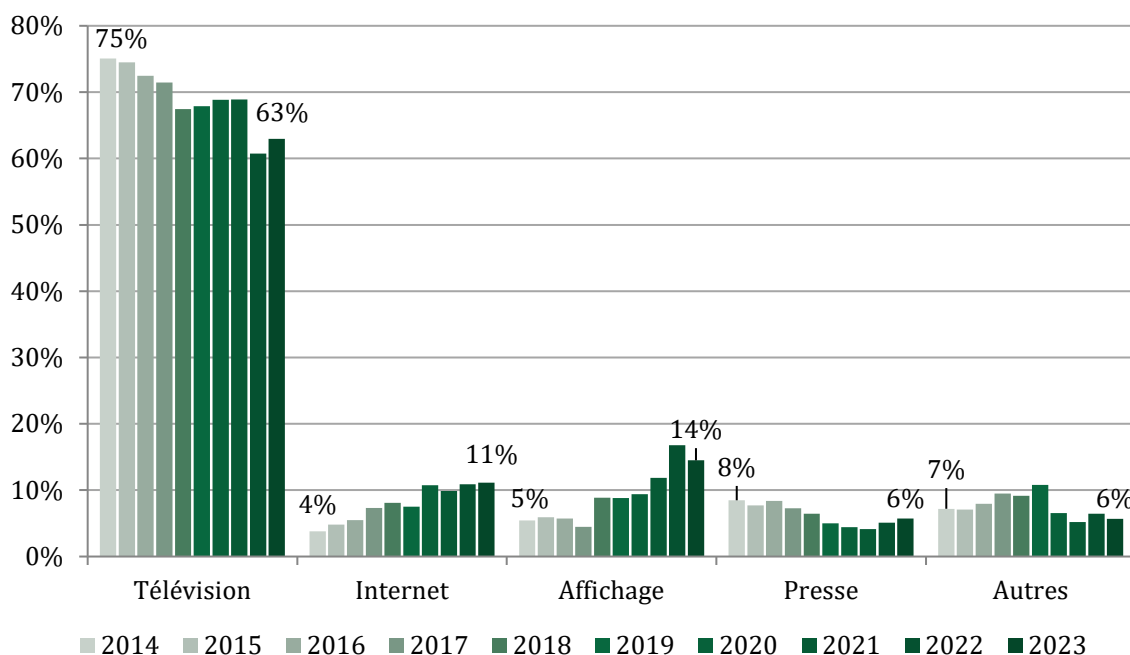
¹⁴⁰ ARPP, « Tarifs : conseil exceptionnel 2024 », 2024 ([lien](#)). La mission ne dispose pas de données sur le recours à cette prestation de conseil par des « non adhérents » de l'ARPP.

¹⁴¹ ARPP, « Rapport d'activité 2023 », 2024.

Au-delà de la télévision, les conseils « tous médias » concernent notamment trois supports en 2023 : l’affichage¹⁴² (14 %), Internet (11 %), et la presse (6 %). Les demandes concernant l’ensemble des autres supports de communications commerciales (radio, cinéma, parrainage, imprimés publicitaires, emballages, publicité sur lieu de vente) ne représentent que 6 % des conseils délivrés en 2023 (cf. *infra*, graphique 4).

La part de conseils concernant la télévision dans le total de conseils « tous médias » délivrés a diminué sur les dix dernières années, en passant de 75 % à 63 % entre 2014 et 2023 (cf. *infra*, graphique 4). Cette diminution s’est notamment réalisée au profit de l’affichage (passé de 5 % à 14 % du nombre de conseils délivrés annuellement sur cette période) et d’Internet (passé de 4 % à 11 %).

Graphique 4 : Répartition de l'activité de conseil de l'ARPP par support entre 2014 et 2023



Source : Mission, d’après les données présentes sur le site internet de l’ARPP ([lien](#)).

Note : La catégorie « affichage » inclut l’affichage numérique depuis 2022, qui représente près de 2 % de l’activité de conseil de l’ARPP ; la catégorie « autres » inclut la radio, le cinéma, le parrainage, les imprimés publicitaires, les emballages, la publicité sur lieu de vente (PLV), ainsi que tout support non compris dans les catégories précitées.

S’agissant des avis, seuls 15 % des projets de communications commerciales soumis à l’ARPP en 2023 dans le cadre d’une demande de conseil « tous médias » avant diffusion ont reçu un avis « favorable ». En effet, parmi les 25 932 projets soumis à l’ARPP, 85 % ont fait l’objet d’avis « à modifier » ou « défavorable » quant à leur diffusion, contre 83 % des projets en 2022 (cf. *infra*, tableau 15).

Tableau 15 : Activité de conseils « tous médias » en 2022 et 2023

	2022		2023	
	En nombre	En %	En nombre	En %
Nombre de projets examinés	24 690	100 %	25 932	100 %
dont avis « favorable »	4 154	17 %	3 805	15 %
dont avis « à modifier »	20 434	83 %	22 015	85 %
dont avis « défavorable »	102	0 %	112	0 %

Source : ARPP, Rapport d’activité 2023, 2024.

Note : Les pourcentages sont arrondis au pourcent près.

¹⁴² La catégorie « affichage » inclut l’affichage numérique depuis 2022, qui représente près de 2 % des conseils.

Ce « taux de rejet » (avis « à modifier » ou « défavorable ») indique que 85 % des communications soumises volontairement par les adhérents de l'ARPP en 2023 auraient été considérées comme étant non conformes à la réglementation ou aux règles déontologiques si ces dernières avaient été diffusées sans demande d'avis en amont. Le contrôle avant diffusion de l'ARPP représente ainsi un processus exigeant pour les adhérents qui souhaitent s'y soumettre, mais qui dépend uniquement des intérêts et du volontarisme des professionnels. En outre, ce taux de rejet élevé interroge sur l'appropriation de la réglementation et des règles déontologiques de l'ARPP par les professionnels du secteur.

Parmi les 25 932 demandes de conseils « tous médias » soumises à l'ARPP en 2023, le premier motif d'intervention est la vérification du respect des règles relatives au « développement durable » (18 % des demandes), suivi des dispositions applicables aux mentions et renvois¹⁴³ (16 %) et des règles relatives aux véhicules automobiles et les deux-roues à moteur (13 %)¹⁴⁴.

L'ARPP s'est engagée à trois reprises (2008, 2021, 2022) à renforcer le contrôle avant diffusion des communications commerciales relatives au développement durable, sans qu'un bilan puisse être dressé sur la mise en œuvre effective (cf. tableau 16).

Tableau 16 : Engagements de l'ARPP sur le contrôle *a priori* des communications sur les enjeux de développement durable

Année	Cadre de l'engagement	Description de l'engagement
2008	Charte d'engagement et d'objectifs pour une publicité responsable	Article 4. Les professionnels de la publicité et le BVP s'engagent à élargir les modalités de contrôle avant diffusion des campagnes nationales de publicité : - les professionnels (annonceurs, agences, médias) s'engagent à consulter l'organisme français de régulation professionnelle de la publicité, avant toute campagne nationale ayant recours à des arguments écologiques ; - l'organisme français de régulation professionnelle de la publicité s'engage à répondre en moins de 48 heures aux demandes de conseils des professionnels de la publicité pour tout projet publicitaire ayant un lien avec le développement durable, quel que soit le média de diffusion.
2021	Cinq engagements de l'ARPP pour renforcer l'efficacité de la régulation professionnelle de la publicité concertée avec la société civile	Engagement n°3. Renforcement du contrôle avant diffusion des principales campagnes nationales multi-supports comportant une allégation environnementale au sens de la recommandation développement durable ¹⁴⁵ , quel que soit le support de diffusion utilisé.
2022	Contrat climat de l'ARPP	Engagement n° 3. Reprise de l'engagement n° 3 de 2021.

Source : « Charte d'engagement et d'objectifs pour une publicité responsable », signée d'une part le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, et le secrétariat d'État à l'industrie et à la consommation et, d'autre part, le Bureau de vérification de la publicité (BVP) et les représentants de l'interprofession publicitaire, 11 avril 2008 ([lien](#)) ; ARPP, site internet, communiqué de presse, « Les engagements pour renforcer l'efficacité de la régulation professionnelle de la publicité concertée avec la société civile », 19 mars 2021 ([lien](#)) ; rapport de l'ARPP au Parlement sur 2022, 2023.

¹⁴³ Tous secteurs confondus.

¹⁴⁴ ARPP, « Rapport d'activité 2023 », 2024.

¹⁴⁵ Constitue une allégation environnementale au sens de la recommandation « développement durable » de l'ARPP toute revendication, indication ou présentation, sous quelque forme que ce soit, utilisée à titre principal ou accessoire, établissant un lien entre les marques, produits, services ou actions d'un annonceur, et le respect de l'environnement.

En dépit de ces engagements, leur mise en œuvre n'est pas mesurée à ce jour. Tandis que l'ARPP indique sur son site internet que l'engagement n° 3 de 2021 a été voté par son conseil d'administration¹⁴⁶, sans fournir davantage de précisions sur sa mise en œuvre, le rapport de l'ARPP au Parlement sur 2022, faisant le bilan des engagements du contrat climat, ne fournit aucun indicateur précis sur l'avancement de l'engagement n° 3 de 2022 (cf. *supra*, partie 2.3.3).

Ainsi, même si le contenu des règles déontologiques et leur niveau d'exigence peut être interrogé (cf. partie 2.3.1 *supra*, enjeu de mise à jour de la recommandation « développement durable »), **un élargissement du champ de contrôle systématique avant diffusion de l'ARPP, s'appliquant à de nouveaux médias et supports de diffusion, notamment numériques, pourrait permettre d'assurer un plus grand respect du droit et des règles déontologiques.**

3.2. Le contrôle après diffusion des communications commerciales est principalement assuré par le jury de déontologie publicitaire (JDP) qui traite des plaintes, mais dont la portée semble fortement limitée

Encadré 8 : Précision sur l'activité de contrôle « après diffusion » assurée par l'ARPP

Outre l'action du JDP, l'ARPP réalise des contrôles et veilles après diffusion sur le respect des recommandations, par le biais d'auto-saisines, de bilans et d'observatoires (cf. *supra*, partie 1.1.3).

Source : Mission.

3.2.1. Le JDP publie des avis dans le cadre de plaintes émises à l'encontre de communications qui contreviennent aux règles déontologiques de l'ARPP

Le jury de déontologie publicitaire (JDP) est une « instance associée » à l'ARPP qui a pour mission de traiter et se prononcer sur des plaintes émises à l'encontre de communications commerciales, en vérifiant que ces dernières respectent les règles déontologiques fixées par l'ARPP et en publiant des avis sur leur conformité à ces dernières. Il est composé de neuf membres, nommés à parité par le conseil d'administration de l'ARPP et les présidents du CEP et du CPP. Les membres du JDP sont nommés pour une période de trois ans, renouvelable une fois¹⁴⁷.

Le règlement intérieur de l'instance explicite diverses conditions afin d'assurer l'indépendance des membres du JDP¹⁴⁸, et ces derniers ne sont pas révocables par l'ARPP sauf en cas de manquement à la déontologie¹⁴⁹. Enfin, de manière à conforter l'indépendance du JDP, ce dernier est coprésidé par deux magistrats depuis sa création en 2008, issus des deux ordres juridictionnels administratif et judiciaire. La procédure d'avis du JDP a également été renforcée par la mise en place d'un Réviseur de la déontologie publicitaire (RDP) en 2015, également indépendant et ancien membre du Conseil d'État (cf. *infra*).

¹⁴⁶ ARPP, site internet, communiqué de presse, « Les engagements pour renforcer l'efficacité de la régulation professionnelle de la publicité concertée avec la société civile », 19 mars 2021 ([lien](#)).

¹⁴⁷ Article 5 du règlement intérieur du JDP.

¹⁴⁸ Selon le règlement intérieur du JDP, « l'indépendance s'apprécie aussi bien vis-à-vis des professions publicitaires que des associations qui pourraient le saisir ». Les membres du JDP ne peuvent ni être employés, ni exercer des fonctions dirigeantes (président de conseil d'administration, directeur général ou fonctions équivalentes) dans le secteur publicitaire, ni dans d'autres groupes d'intérêt intervenant dans le domaine publicitaire. En outre, les membres du JDP ne doivent avoir aucun lien d'intérêt avec les plaignants ou les personnes concernées par une affaire, ou leurs associations ou des groupes d'intérêt qui les influenceraient.

¹⁴⁹ JDP, site internet, « FAQ », 2024 ([lien](#)).

N'ayant pas la faculté de s'autosaisir, le JDP travaille uniquement sur plainte. Toute personne physique ou morale peut déposer une plainte gratuitement ; l'intégralité des ces dernières donnent lieu à une réponse qui prend la forme soit d'un courrier de la présidence soit d'un avis du JDP¹⁵⁰. Un premier examen de recevabilité des plaintes est réalisé par le président et/ou la vice-présidente du JDP, avec l'aide du secrétariat, au regard du règlement intérieur de cette instance. Afin d'être considérée recevable, une plainte doit remplir quatre conditions :

- ◆ être nominative, les plaintes anonymes n'étant pas traitées¹⁵¹ ;
- ◆ comporter une adresse de contact ;
- ◆ identifier clairement la publicité visée ;
- ◆ être clairement motivée, en indiquant en quoi la publicité visée serait contraire à une ou plusieurs règles déontologiques.

Ainsi, il rend des avis sur le respect des règles déontologiques rédigées par l'ARPP, mais ne prononce pas de sanction. En outre, il ne se substitue pas aux juridictions compétentes dans le contrôle du respect des dispositions législatives ou réglementations relatives aux communications commerciales (cf. Annexe I).

Le JDP peut être saisi de plaintes contre des communications commerciales ou non commerciales¹⁵² diffusées sur le territoire français, quel que soit le support et quel que soit l'annonceur¹⁵³. Parmi le total de 950 avis rendus par le JDP depuis sa création, 27 concernaient des communications non commerciales¹⁵⁴. Les seules communications échappant à la compétence du JDP sont :

- ◆ les communications diffusées plus de deux mois avant le dépôt de la plainte¹⁵⁵ ;
- ◆ les communications « politiques et syndicales » (tracts électoraux, par exemple)¹⁵⁶.

Chaque plainte est examinée par le président et/ou la vice-présidente du JDP, avec un traitement différencié :

- ◆ si la plainte ne relève pas de la compétence du JDP, qu'elle est irrecevable et/ou infondée, elle est rejetée par un courriel adressé au plaignant, où est explicité le motif de rejet (publicité non identifiée, absence de règles déontologique concernée, etc.) ;
- ◆ si la communication commerciale visée méconnaît manifestement une ou plusieurs règles déontologiques, le JDP rend un avis, sans séance¹⁵⁷ ;
- ◆ s'il y a un doute sur la conformité de la communication commerciale visée avec les règles déontologiques, la plainte est transmise aux responsables de cette dernière (annonceur, agence, média). L'affaire est ensuite examinée lors d'une séance du JDP, au cours de laquelle le plaignant et les professionnels concernés peuvent s'exprimer et débattre. Le JDP rend alors son avis après en avoir délibéré.

¹⁵⁰ JDP, site internet, « Comment fonctionne le JDP ? », 2024 ([lien](#)).

¹⁵¹ Toutefois, l'identité des plaignants particuliers n'est pas révélée à l'annonceur ou aux autres professionnels concernés afin de préserver la confidentialité de ces derniers.

¹⁵² Par exemple, pour promouvoir des causes caritatives ou des projets publics.

¹⁵³ L'ensemble des professionnels du secteur des communications commerciales peuvent être visés dans une plainte auprès du JDP, qu'ils soient adhérents de l'ARPP ou non.

¹⁵⁴ Données transmises à la mission par l'ARPP, octobre 2024.

¹⁵⁵ Selon son site internet, le JDP « ne peut être saisi que d'une publicité précise, récemment diffusée (moins de deux mois) ».

¹⁵⁶ JDP, site internet, « Mission », 2024 ([lien](#)).

¹⁵⁷ Toutefois, cette possibilité d'avis sans séance ne semble pas être utilisée par le JDP. En effet, au regard des données d'activité publiées sur le site du JDP et des données transmises par l'ARPP à la mission, il apparaît que l'ensemble des avis du JDP sont rendus à la suite d'un examen en séance.

Enfin, depuis 2015, toute personne concernée par un avis rendu par le JDP peut formuler gratuitement une demande de révision de cet avis auprès du Réviseur de la déontologie publicitaire (RDP), dans les 15 jours suivant la réception de l'avis¹⁵⁸. Le RDP est une personnalité irrévocable¹⁵⁹, nommée par le conseil d'administration de l'ARPP pour un mandat renouvelable de trois ans¹⁶⁰, et indépendante, qui « ne peut être employé[e] dans le secteur publicitaire ni dans d'autres groupes d'intérêt intervenant dans le domaine publicitaire »¹⁶¹. Depuis 2015, cette fonction est assurée par M. Alain Grangé Cabane, ancien membre du Conseil d'État et ancien directeur général de l'Union des annonceurs¹⁶². S'agissant du nombre d'avis traités par le RDP, **17,5 % des avis du JDP ont fait l'objet d'un recours devant le RDP en 2022** (cf. *infra*).

La demande de révision auprès du RDP doit être clairement motivée et ne peut être considérée comme étant fondée que dans l'un des trois cas suivants :

- ◆ si des éléments susceptibles de modifier le sens de l'avis ont pu être produits devant le JDP (éléments nouveaux par exemple) ;
- ◆ si la procédure d'examen de la plainte par le Jury n'a pas été respectée ;
- ◆ en cas de critique sérieuse et légitime de l'avis, portant sur l'interprétation d'une règle déontologique.

Si le RDP estime que la demande de révision répond à l'un des cas précités, il peut demander alors au JDP soit d'apporter des modifications formelles à l'avis soit de procéder à une nouvelle délibération sur l'affaire concernée, au cours de laquelle il présente ses observations aux membres du JDP qui réexaminent le dossier. L'intervention du RDP exige un délai d'environ deux mois¹⁶³.

3.2.2. La portée du travail du JDP semble limitée au regard du nombre d'avis publiés, de leur visibilité réduite et d'un délai de traitement intervenant après la fin de la diffusion des campagnes de communications concernées

3.2.2.1. Hors cas exceptionnels, le JDP a reçu moins de 1 000 plaintes par an et publie entre 32 et 103 avis annuellement depuis 2010

Depuis 2010, le JDP a été destinataire de 450 à 966 plaintes par an¹⁶⁴ (cf. tableau 17 *infra*). Entre 2019 et 2023, le nombre de plaintes a diminué de 31 %, afin de s'installer en 2023 à un niveau 10 % supérieur par rapport au nombre de plaintes déposées en 2010. **En comparaison, les organismes d'autorégulation des communications commerciales britanniques et allemands ont reçu près de 40 000 et 6 000 plaintes respectivement en 2022**¹⁶⁵.

¹⁵⁸ JDP, site internet, « Réviseur de la déontologie publicitaire », 2024 ([lien](#)).

¹⁵⁹ Hormis le cas où il serait établi qu'il a manqué à son devoir d'indépendance ; en effet, le RDP doit être « en mesure d'établir sa totale absence de conflit d'intérêt dans tout dossier dont il est saisi ».

¹⁶⁰ Selon l'article 23.1 du règlement intérieur du JDP, le RDP est nommé pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois ; il peut solliciter un deuxième renouvellement, lequel requiert alors d'être voté à la majorité des 2/3 des membres du conseil d'administration de l'ARPP, présents ou représentés.

¹⁶¹ JDP, site internet, « Réviseur de la déontologie publicitaire », 2024 ([lien](#)).

¹⁶² Devenue l'Union des marques en 2019.

¹⁶³ JDP, site internet, « Réviseur de la déontologie publicitaire », 2024 ([lien](#)) ; en 2022, le délai de traitement d'une plainte auprès du JDP pouvait être portée à 90 jours en cas d'intervention du RDP avec une proposition de révision.

¹⁶⁴ Hors 2014 et 2017, cas exceptionnels détaillés dans la présente sous-partie.

¹⁶⁵ Données de l'EASA.

Annexe II

Selon les années, le JDP a examiné en séance entre 5 % à 16 % des plaintes reçues, avec un volume annuel situé entre 32 affaires (2015) et 103 affaires (2021). Le JDP peut rendre un avis sans séance « *si la communication commerciale visée méconnaît manifestement une ou plusieurs règles déontologiques* ». Toutefois, au regard des données d'activité publiées sur le site du JDP et des données transmises par l'ARPP à la mission, il apparaît que l'ensemble des avis du JDP sont rendus à la suite d'un examen en séance.

La part de plaintes reçues nécessitant un examen en séance étant de 10 % en moyenne depuis la création de cette instance, cela signifie que près de 90 % des plaintes ont été considérées comme étant irrecevables ou infondées (absence d'avis). En revanche, si on observe le taux de recours devant le RDP de 17,5 % en 2022, les cas nécessitant un passage en séance apparaissent comme étant sujets à interprétation.

Depuis la création du JDP, les années 2014 et 2017 se caractérisent par un nombre élevé de plaintes reçues en raison de trois campagnes publicitaires ayant fait l'objet de nombreuses plaintes (cf. *infra*, graphique 5). Pour une majorité de cas examinés par le JDP chaque année, la publicité concernée a suscité une seule plainte. Toutefois, à titre exceptionnel, une campagne publicitaire de 2014 mise en place sur le site internet de l'annonceur « www.rueducommerce.fr » a recueilli 2 316 plaintes. Cette publicité présentait notamment le site comme étant « *interdit aux femmes* » et « *repensé pour les hommes* »¹⁶⁶. En 2017, 1 448 plaintes ont porté sur la campagne d'affichage « TGV Occitanie » / Mairie de Béziers¹⁶⁷ et 220 plaintes sur une campagne d'affichage d'Yves-Saint-Laurent¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Cette campagne publicitaire fait l'objet de l'avis n° 352/14 du JDP, publié le 31 décembre 2014 ([lien](#)).

¹⁶⁷ Cette campagne publicitaire a été commentée par le JDP en 2018 via une « actualité » sur son site internet ([lien](#)).

¹⁶⁸ Cette campagne publicitaire fait l'objet de l'avis n° 455/17 du JDP, publié le 28 mars 2017 ([lien](#)).

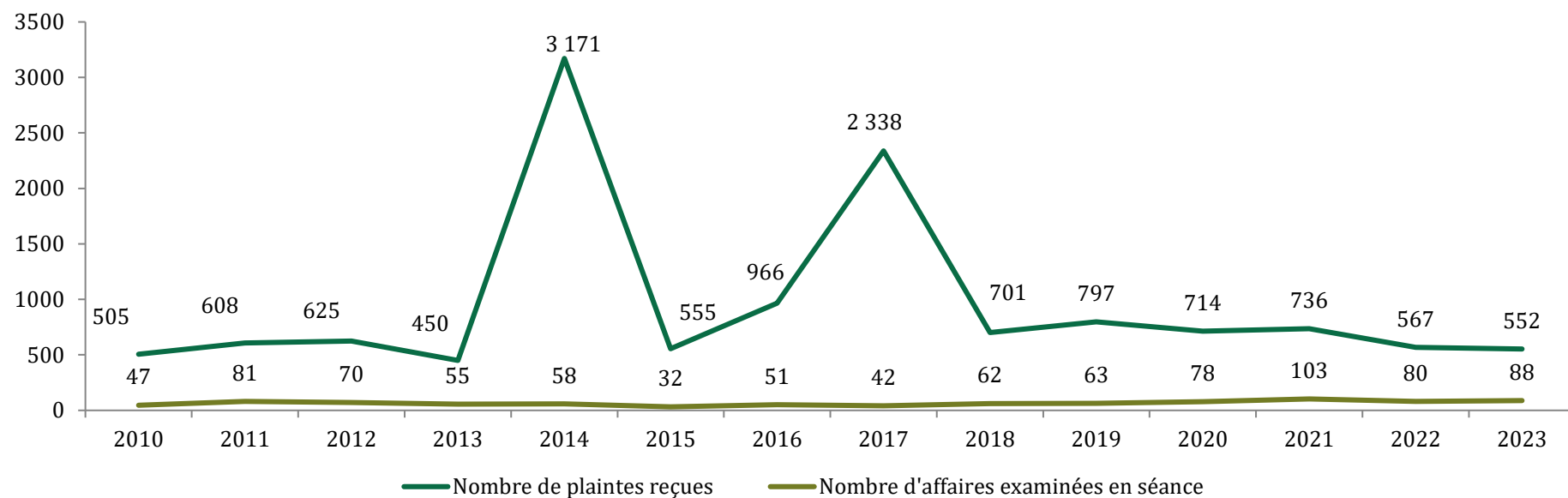
Annexe II

Tableau 17 : Nombre de plaintes reçues et examinées en séance par le JDP entre 2010 et 2023

-	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de plaintes reçues	505	608	625	450	3 171	555	966	2 338	701	797	714	736	567	552
Nombre d'affaires examinées en séance	47	81	70	55	58	32	51	42	62	63	78	103	80	88
en % du nombre de plaintes reçues	9 %	13 %	11 %	12 %	2 %	6 %	5 %	2 %	9 %	8 %	11 %	14 %	14 %	16 %

Source : JDP, site internet, « Statistiques » ([lien](#)).

Graphique 5 : Évolution de l'activité du JDP entre 2010 et 2023

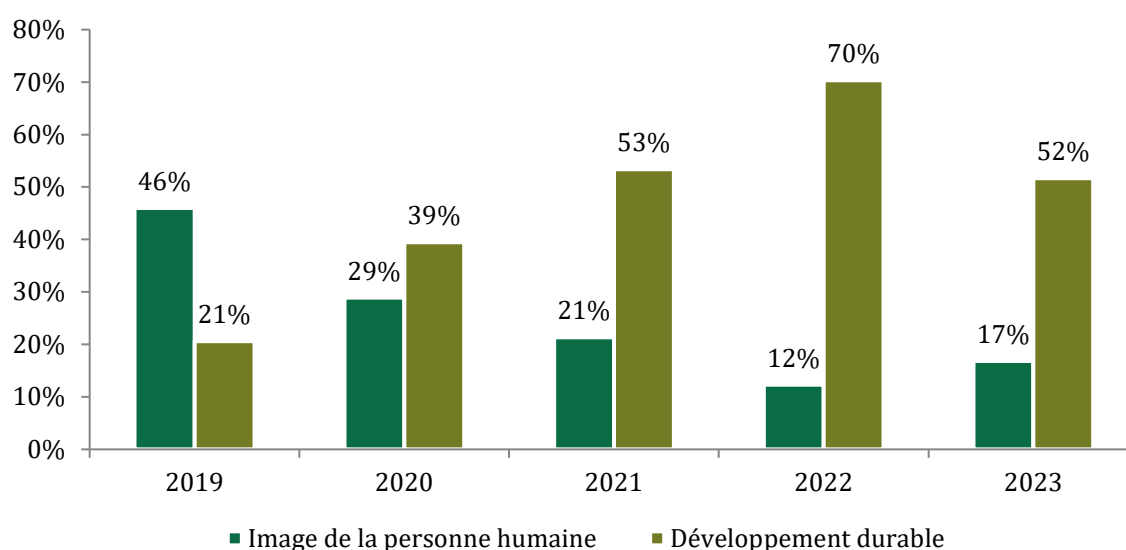


Source : JDP, site internet, « Statistiques » ([lien](#)).

Par ailleurs, le non-respect de la recommandation « développement durable » représente le deuxième motif d'avis du JDP depuis la création de cette instance. En effet, sur l'ensemble des près de 950 avis rendus par le JDP depuis 2008, les deux principaux motifs d'avis sont le non-respect des recommandations « image de la personne humaine » (382 avis, soit 39 % de l'ensemble des avis rendus par le JDP) et « développement durable » (294 avis, soit 30 %) ¹⁶⁹. Le troisième motif majoritaire est le non-respect du code de la CCI (77 avis) ; les autres motifs d'avis concernent de 1 à 35 avis depuis 2008.

En termes de tendance, la mission alerte l'ARPP sur l'augmentation du non-respect de la recommandation « développement durable », devenu le principal motif d'avis du JDP depuis 2020 et concernant plus de 50 % des avis jugés par le JDP depuis 2022 (cf. *infra*, graphique 6).

Graphique 6 : Proportion des avis du JDP concernés par les deux principaux motifs de manquement aux règles déontologiques¹⁷⁰ (2019-2023)



Source : Mission, d'après données transmises par l'ARPP à la mission.

¹⁶⁹ Données transmis par l'ARPP à la mission.

¹⁷⁰ L'application de ces recommandations de l'ARPP a constitué le fondement essentiel des avis du JDP.

3.2.2.2. *Le délai de traitement des plaintes par le JDP, long de plusieurs semaines, intervient en aval de la diffusion des campagnes publicitaires*

Le délai de traitement des plaintes par le JDP est variable selon la complexité du dossier, mais était de 34 jours en moyenne en 2022¹⁷¹. Le site internet du JDP indique que lorsque ce dernier n'est pas compétent ou lorsque la plainte est considérée comme « irrecevable » ou « manifestement infondée », ce délai est de « *quelques jours à quelques semaines* »¹⁷². En 2023, l'ARPP distingue le temps de traitement des plaintes¹⁷³ :

- ♦ irrecevables ou manifestement infondées : 13 jours en moyenne ;
- ♦ examinées en séance plénière et donnant lieu à des avis publiés : 51 jours en moyenne (hors révision par le RDP).

L'analyse par la mission d'un échantillon de 25 avis du JDP publiés en 2024 permet d'observer une durée moyenne de 87 jours entre la date de saisine du JDP et la publication de l'avis afférent sur internet (cf. tableau 18 *infra*). Pour constituer l'échantillon, la mission a procédé à une recherche des avis du JDP publiés en 2024 associés au mot-clé « environnement ». Parmi les 25 avis concernés, la durée entre la date de saisine du JDP et la publication de l'avis par cette instance va de 45 jours à 226 jours. Hors avis ayant fait l'objet d'une révision par le réviseur de la déontologie publicitaire¹⁷⁴ et par conséquent d'une procédure rallongée, la durée moyenne entre la saisine et l'avis a atteint 103 jours.

Par conséquent, ces avis du JDP sont rendus lorsque les campagnes publicitaires ne sont plus diffusées. Leur utilité théorique demeure ainsi dans la publication large de ces avis dans un objectif de « désigner pour discréditer » (« *name and shame* »), visant à porter atteinte à l'image des annonceurs concernés afin de renforcer leur vigilance sur les règles déontologiques. Cependant, l'analyse de la mission démontre que la visibilité des avis du JDP est limitée (cf. *infra*, partie 3.2.2.3).

Une procédure d'urgence peut être demandée par un plaignant en motivant sa demande lorsqu'il s'agit de communications commerciales « *qui exigent une réponse rapide du JDP* », sans qu'une définition précise ne soit précisée par le JDP. Dans ce cas, les délais d'examen sont de 15 jours pour organiser la séance et de 48 heures pour rendre l'avis après avoir entendu l'ensemble des parties¹⁷⁵. La mission ne dispose pas de données sur les avis du JDP rendus à la suite d'une procédure d'urgence.

Selon l'ARPP, les motifs justifiant une procédure d'urgence de la part du JDP autres que la santé et l'environnement portaient sur l'application des règles suivantes :

- ♦ les principes généraux inscrits dans le code de la CCI, relatifs à la responsabilité sociale, la prévention des dommages et la dignité ;
- ♦ la recommandation « Image et respect de la personne », notamment les règles visant le respect de la décence et de la dignité ;
- ♦ la recommandation « Jeux d'argent », notamment les dispositions concernant les valeurs sociales, le jeu responsable et la protection des mineurs ;
- ♦ la recommandation « Sécurité : situations et comportements dangereux ».

Enfin, conformément à l'article 18 du règlement intérieur du JDP, « la mise en œuvre de la procédure d'urgence est de droit » lorsqu'elle est demandée par la présidence de l'ARPP, par son directeur général, par délégation de ce dernier, ou par le bureau du CPP.

¹⁷¹ ARPP, « Rapport au Parlement sur 2022 », 2023.

¹⁷² JDP, site internet, « FAQ », 2024 ([lien](#)).

¹⁷³ Données transmises par l'ARPP à la mission.

¹⁷⁴ Quatre avis, concernant le GIFAS (janvier 2024), L'Oréal Groupe (janvier 2024), la Fédération française de golf (mars 2024) et LG Electronics France (mars 2024).

¹⁷⁵ ARPP, « Rapport au Parlement sur 2022 », 2023.

Tableau 18 : Échantillon de 25 avis du JDP publiés en 2024 (recherche par mot-clé, « environnement »)

Nom de l'annonceur visé	Date de publication	Date de saisine	État de la plainte (fondée/non fondée)	Support média / hors média	Temps entre saisine et publication de l'avis (en jours)
Hectare	5 août 2024	16 mai 2024	Fondée	Affichage	81
Surfpark Canejan	5 août 2024	5 mai 2024	Fondée	Internet	92
BMW Motorrad / CO2 Moto	27 mai 2024	19 mars 2024	Fondée	Affichage	69
Région Auvergne Rhône Alpes	25 avril 2024	1 ^{er} mars 2024	Fondée	Véhicule publicitaire	55
MD Toothbuts Paris & Bruxelles	25 avril 2024	19 février 2024	Fondée	Véhicule publicitaire	66
Interbev	2 avril 2024	7 février 2024	Fondée	Internet	55
Agence Calédonienne de l'énergie	2 avril 2024	26 janvier 2024	Fondée	Internet	67
LG Electronics France	11 mars 2024	23 octobre 2023	Non fondée après révision	Internet	140
Fédération française de golf	8 mars 2024	26 juillet 2023	Partiellement fondée	Presse	226
Staf	4 mars 2024	19 décembre 2023	Fondée	Véhicule publicitaire	76
AF – marque L'Eponge verte	4 mars 2024	17 janvier 2024	Fondée	Internet	47
Green-got	4 mars 2024	29 décembre 2023	Fondée	Internet	66
Office de tourisme de l'Avesnois	27 février 2024	16 novembre 2023	Fondée	Internet	103
Billiv	31 janvier 2024	8 décembre 2023	Fondée	Internet	54
Carrefour	31 janvier 2024	17 décembre 2023	Fondée	Véhicule publicitaire	45
Quipo	31 janvier 2024	27 novembre 2023	Fondée	Internet	65
Opel	31 janvier 2024	19 novembre 2023	Fondée	Internet	73
L'Oréal Groupe	30 janvier 2024	21 juin 2023	Fondée après révision	Lettre d'information	223
Tefal	2 janvier 2024	3 octobre 2023	Fondée	Internet	91
Caudalie	2 janvier 2024	23 octobre 2023	Fondée	Affichage	71
Lavazza	2 janvier 2024	23 octobre 2023	Fondée	Affichage	71
Carré Blanc	2 janvier 2024	23 octobre 2023	Fondée	Affichage	71
Groupement des Industries Françaises Aéronautiques et Spatiales (GIFAS)	2 janvier 2024	24 août 2023	Partiellement fondée	Internet	131
GRTGaz	2 janvier 2024	19 octobre 2023	Fondée	Véhicule publicitaire	75
Forrestland	2 janvier 2024	11 novembre 2023	Fondée	Internet	52

Source : Mission, d'après les avis du site internet du JDP ([lien](#)).

3.2.2.3. Les avis publiés par le JDP sur son site internet sont peu visibles, avec une portée limitée du principe de « désigner pour discréditer »

Le site internet du JDP reçoit près de 50 000 visites par an, chiffre en augmentation depuis 2018. Malgré un nombre de visites ayant augmenté de 54 % entre 2018 et 2023, en atteignant un maximum de 54 335 sessions en 2022, le nombre de visiteurs a diminué de 4 % entre 2022 et 2023 (cf. tableau 19 *infra*).

Au-delà du nombre de visiteurs uniques et de sessions en augmentation, la moyenne de pages vues par session s'élève à moins de trois pages. Ainsi, en moyenne, un visiteur du site internet du JDP va dans moins de deux pages supplémentaires à la page du site où il commence sa navigation.

La durée moyenne par session, en augmentation depuis 2018, indique toutefois qu'un **visiteur reste en moyenne moins de trois minutes sur le site du JDP.**

Tableau 19 : Visites du site internet du JDP

-	2018	2019	2020	2022	2023	2024 ¹⁷⁶
Nombre de visiteurs uniques	26 685	29 600	42 687	N.D.	N.D.	N.D.
Nombre de visites/sessions	33 878	35 890	51 256	54 335	52 300	39 070
Nombre de pages vues	81 000	83 254	108 509	141 752	149 580	111 288
Moyenne de pages vues par session	2,4	2,3	2,1	2,6	2,9	2,8
Durée moyenne par session	2"10'	1"58'	1"52'	2"32'	3"04'	2"56'

Source : Mission, d'après les rapports annuels de l'ARPP de 2018, 2019, 2020 et 2022 et les éléments transmis par l'ARPP à la mission pour 2022, 2023 et 2024.

Note : N.D. : non disponible. La durée moyenne par session est exprimée en minutes (") et secondes (') ; ainsi, la durée moyenne par session en 2018 était de deux minutes et dix secondes.

Afin de renforcer leur notoriété, le JDP indique que les avis publiés sur son site internet « *peuvent donner lieu à un communiqué de presse voire à une communication sur les réseaux sociaux* »¹⁷⁷. Si certains avis ont fait l'objet d'une publication dans la rubrique « *L'actualité du JDP* » du site internet de cette instance¹⁷⁸, cela ne permet pas de diffuser plus largement ces avis en dehors du public visitant déjà le site internet du JDP.

Par ailleurs, la mission n'a pas eu communication par l'ARPP d'exemples d'avis du JDP republiés par d'autres acteurs sur les réseaux sociaux.

L'ARPP indique que « *le fait que la sanction [avis du JDP soulignant une non-conformité aux règles déontologiques] soit rendue publique, entraîne un coût d'image important [pour les annonceurs concernés]* »¹⁷⁹. Toutefois, si les avis ne sont pas connus par un grand nombre de consommateurs, le principe de « *name and shame* » (ou « désigner et discréditer ») devient désuet.

¹⁷⁶ Données du 1^{er} janvier au 30 septembre 2024.

¹⁷⁷ JDP, site internet, « Mission », 2024 ([lien](#)).

¹⁷⁸ JDP, site internet, « L'actualité du JDP », 2024 ([lien](#)).

¹⁷⁹ ARPP, « Rapport au Parlement sur 2022 », 2023.

4. L'ARPP doit évoluer significativement afin de pallier les limites de l'autorégulation et contribuer aux évolutions nécessaires du secteur des communications commerciales

L'action de l'ARPP permet d'assurer un encadrement des contenus des communications commerciales complémentaire à la réglementation publique de ce secteur (cf. Annexe I). La puissance publique peut s'appuyer sur le « droit souple » en tant que solution ou complément à la réglementation pour réguler un domaine. Comme le souligne le Conseil d'État dans son rapport de 2013, par principe, le droit souple n'est pas contraignant et ne porte pas de sanction juridique, mais « *il ne peut s'imposer que s'il suscite une dynamique en sa faveur parmi ses destinataires. Cette dynamique peut être forte lorsque le droit souple acquiert un caractère de standard* »¹⁸⁰.

La mission considère ainsi que l'ARPP présente un intérêt théorique pour contribuer à atteindre des objectifs d'intérêt général, s'agissant particulièrement de l'évolution des imaginaires et des représentations des usages. Par ses recommandations, son travail en réseau et ses formations, elle peut contribuer à une évolution des annonces vers de « nouveaux récits », plus respectueux de l'environnement et défendus par les interlocuteurs professionnels de la mission, dont la conversion en droit dur serait difficilement opérationnelle.

La mission considère en outre que l'ARPP présente un intérêt, une expérience, et un professionnalisme qui peuvent utilement être mobilisés. Elle s'appuie sur une expérience et une connaissance des communications commerciales ainsi que sur l'expertise juridique de ses agents, qui effectuent un travail de contrôle utile, en particulier s'agissant du contrôle *a priori* des communications télévisuelles. Elle a mis en place des instances de dialogue et de sanction dont un fonctionnement amélioré est susceptible de constituer un levier pour mobiliser l'ensemble des acteurs du secteur, dans une relation de confiance. Elle permet enfin d'assurer une intervention rapide et étendue, à la différence de ce que pourrait offrir un contrôle administratif. Enfin, même si elle représente un budget limité (4,3 M €), elle n'a aucun coût pour les pouvoirs publics et réduit théoriquement les interventions de l'Arcom en matière télévisuelle, et de la DGCCRF s'agissant des allégations trompeuses, grâce à son système de contrôle *a priori*.

La mission ne retient donc pas la proposition d'une partie des acteurs impliqués dans le débat public visant à créer une instance indépendante entièrement publique et se substituant à l'ARPP. Une telle instance constituerait un chantier technique d'ampleur, sans garantie d'efficacité *ex ante*, et conduirait à un modèle unique à l'international puisqu'elle priverait les professionnels du secteur de leur instance de contrôle. L'ARPP présente un potentiel à exploiter et une expérience sur laquelle les pouvoirs publics peuvent s'appuyer, à condition d'en corriger les limites, pour parvenir à une régulation des communications commerciales ayant une portée plus large, plus profonde et plus effective (cf. *infra*).

Toutefois, la mission constate un nombre significatif de limites à l'action de l'ARPP, qui nécessitent des évolutions d'ampleur :

- ◆ **le niveau d'exigences des règles déontologiques de l'ARPP en matière environnementale est perfectible**, une partie des exigences déontologiques actuelles tombant de fait dans le champ du droit dur ;
- ◆ **le contrôle d'application avant diffusion de ces règles est limité** aux publicités à la télévision et sur les services de médias audiovisuels à la demande (Smad), et ne permet pas de rendre compte d'un contrôle *a priori* efficace sur les espaces numériques, qui représentent aujourd'hui la majorité des investissements publicitaires ;

¹⁸⁰ Conseil d'État, *Étude annuelle 2013 : Le droit souple*, 2013.

Annexe II

- ◆ **la portée du contrôle après diffusion est déficiente** : le nombre d'avis du jury de déontologie publicitaire (88 en 2023) et les interventions de l'ARPP dans son activité de contrôle *a posteriori* (230) impliquent une absence d'impact autre que symbolique sur le marché et sur les acteurs ;
- ◆ **les rapports avec les pouvoirs publics sont insuffisants**, en partie car les pouvoirs publics ne sont investis d'aucune responsabilité vis-à-vis de l'ARPP et ne réalisent donc aucun suivi particulier de son activité. Les activités de coopération avec l'Ademe, l'Arcom et les rapports adressés au Parlement permettent à l'ARPP d'afficher un « haut niveau de coopération » avec les pouvoirs publics, dont l'effectivité ne résiste néanmoins pas à l'analyse approfondie et aux échanges de la mission avec ces acteurs ;
- ◆ **la confiance avec les associations environnementales et une partie des acteurs de la société civile est rompue**. La mission considère très improbable le retour d'associations environnementales dans les instances de l'ARPP dans son fonctionnement actuel, celles-ci évitant également de saisir le JDP au regard la portée limitée de ses avis. L'absence, de fait, de renouvellement des présidents des instances associées (CEP et CPP), présents depuis la création de ces instances en 2005 et 2008 respectivement, traduit une forme d'invariabilité qui peut être dommageable sur l'image d'ouverture nécessaire à ce type d'instance.

Pour l'ensemble de ces raisons, la mission considère que des évolutions profondes de l'ARPP sont nécessaires (cf. Proposition n° 7 du plan d'actions détaillé).

PIÈCE-JOINTE – Exemple d'évolution possible de la recommandation « développement durable » de l'ARPP

L'exemple d'évolution possible de la recommandation proposée par la mission vise à montrer que la recommandation « développement durable » de l'ARPP peut évoluer concrètement. La présente proposition ne vise donc pas à remplacer la recommandation mais à démontrer qu'un travail plus approfondi sur la protection de l'environnement peut améliorer la déontologie et les normes de droit souple.

Cette proposition repose sur les constats que la recommandation actuelle de l'ARPP :

- ♦ s'inspire de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) sans intégrer les nouvelles dispositions portées par exemple par la loi « climat et résilience » de 2021 ;
- ♦ ne mentionne pas la sobriété ou la surconsommation ;
- ♦ est centrée sur le climat et omet les huit autres limites planétaires ;
- ♦ n'intègre pas la notion d'adaptation au changement climatique ni de développement résilient.

La mission propose que l'ARPP puis la loi prévoient un principe de révision régulière (tous les trois ou cinq ans) de cette recommandation, visant à intégrer les évolutions scientifiques, notamment les conclusions et recommandations des rapports du GIEC, ainsi que la prise en compte de l'avis de l'ensemble des acteurs associés à l'ARPP.

La direction générale des entreprises (DGE) a déjà proposé des évolutions des recommandations relatives au développement durable, aux comportements alimentaires et aux enfants à l'ARPP, qui n'ont pas été reprises à ce jour à la connaissance de la mission. Parmi les propositions d'évolution de la recommandation « développement durable », la mission en reprend une partie ci-après.

Les propositions d'évolution par rapport au texte actuel (« version 3 », mise à jour en 2020) de la recommandation « développement durable » sont indiquées de façon explicite dans le texte d'origine (cf. *infra*) :

- ♦ les propositions d'ajout sont indiquées en *italique et surlignées en gris* ;
- ♦ les propositions de suppression apparaissent sous un format ~~barré~~.

PRÉAMBULE :

Le développement durable est défini par *“la capacité des générations présentes à satisfaire leurs besoins sans compromettre l’aptitude des générations futures à couvrir leurs propres besoins”*.

(Rapport Brundtland, 1987).

En d’autres termes, il s’agit d’assurer le progrès économique et social sans mettre en péril l’équilibre naturel de la planète, actuel et à venir. *Un développement durable pour tous est possible à condition de mettre en œuvre, de manière intégrée, des politiques d’adaptation au changement climatique, ainsi que des politiques d’atténuation, à savoir de protection de la biodiversité et des écosystèmes et de réduction rapide des émissions de gaz à effet de serre. C’est ce que le Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat (GIEC) appelle le « développement résilient au changement climatique ».*

Le concept des limites planétaires définit un espace de développement sûr et juste pour l’humanité, fondé actuellement sur neuf processus biophysiques qui, ensemble, régulent la stabilité de la planète : le changement climatique, l’érosion de la biodiversité, la perturbation des cycles biogéochimiques de l’azote et du phosphore, les changements d’utilisation des sols, l’acidification des océans, l’utilisation mondiale de l’eau, l’appauvrissement de l’ozone stratosphérique, l’augmentation des aérosols dans l’atmosphère, l’introduction d’entités nouvelles dans la biosphère. Pour les entreprises, dans cet esprit, le développement durable consiste à *rechercher le double objectif d’atténuation des causes et d’adaptation aux conséquences, en conciliant* trois piliers :

- **environnemental** : *prévention et limitation des impacts des activités sur l’environnement* chacune des neuf limites planétaires et adaptation aux conséquences ;
- **social/sociétal** : amélioration des conditions de travail des collaborateurs, politiques d’information, de formation, de rémunération, sous-traitance, existence et qualité des relations avec la société civile, santé publique, etc. ;
- **économique** : relations avec les clients, les fournisseurs, les actionnaires, etc.

L’ONU (Organisation des Nations unies pour le Développement) a précisé les 17 objectifs du développement durable dont les suivants concernent particulièrement le travail des entreprises de la publicité :

- *améliorer la nutrition et promouvoir une agriculture durable ;*
- *donner aux individus les moyens de vivre une vie saine et promouvoir le bien-être à tous les âges ;*
- *promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable ;*
- *assurer une gestion durable des ressources en eau ;*
- *mettre en place une infrastructure résiliente ;*
- *promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l’innovation ;*
- *faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ;*
- *établir des modes de consommation et de production durables ;*
- *prendre d’urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions ;*
- *conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable ;*

- *préserver et restaurer les écosystèmes terrestres.*

Objectif – Pour ce qui concerne le contenu des publicités, cette approche induit une double responsabilité pour les professionnels :

- présenter avec précision les actions significatives de l'annonceur ou les propriétés de ses produits en matière de développement durable ;
- respecter les principes des objectifs de Développement durable de l'ONU (*Organisation des Nations unies [sic] pour le Développement*) qui abordent les différentes dimensions du développement durable : la croissance économique, l'intégration sociale, la protection de l'environnement.

Champ d'application – La présente Recommandation a vocation à s'appliquer à toutes publicités utilisant :

- une présentation d'éléments non compatibles avec les objectifs du développement durable, même sans y faire référence ;
- un argument faisant référence au développement durable ;
- un argument écologique, en renvoyant ou non au concept du développement durable ;
- un argument social, sociétal ou économique présenté comme lié au développement durable.

Terminologie – Au sens de la présente Recommandation, s'entend par :

Argument écologique : toute revendication, indication ou présentation, sous quelque forme que ce soit, utilisée à titre principal ou accessoire, établissant un lien entre les marques, produits, services ou actions d'un annonceur, et le respect de l'environnement.

Produit : tout bien et service.

Cycle de vie : étapes consécutives et corrélées de la vie d'un produit, depuis le stade de sa production jusqu'à celui de son élimination finale.

Impact : influence sur l'environnement ou sur la société, préjudiciable ou bénéfique, qui résulte entièrement ou partiellement des activités ou produits d'un annonceur. Par exemple, s'agissant d'environnement, l'impact négatif peut s'exprimer en termes de pollution, d'émissions de gaz à effet de serre ou de réduction de biodiversité, entre autres.

Annonceur : la marque au titre de laquelle est émise la publicité et, le cas échéant, l'entreprise à laquelle elle appartient, si et seulement si cette appartenance est revendiquée.

Matérialisme : fait qu'un individu place en tête de ses priorités les objectifs et valeurs d'accumuler des possessions et de la richesse, souvent pour atteindre un statut ou une image.

Sobriété : fait d'éviter la demande de matériaux, d'énergie, de terres, d'eau et d'autres ressources naturelles tout en offrant un niveau de vie décent à tous en restant dans les contraintes imposées par les limites planétaires¹⁸¹.

A noter : en l'absence de précision, les règles énoncées ci-après portent sur l'ensemble du développement durable. Lorsque des règles s'appliquent exclusivement au volet environnemental cela est précisé.

¹⁸¹ Définition proposée par le GIEC dans le Chapitre 9 de son 6ème rapport : "sufficiency is defined as avoiding the demand for materials, energy, land, water and other natural resources while delivering a decent living standard for all within the planetary boundaries" (Saheb 2021 b, Princen 2005).

En plus des dispositions législatives et réglementaires spécifiques françaises ou communautaires en vigueur, ces publicités doivent, sous quelque forme que ce soit, respecter le Code de la Chambre de Commerce Internationale¹⁸² et les règles déontologiques suivantes.

Il est retenu un principe d'amélioration continue tous les trois ans maximum sur la base notamment de la prise en compte des évolutions réglementaires, des avis du CEP ainsi que du contenu des plaintes déposées au JDP.

1. IMPACTS ÉCO-CITOYENS

La publicité doit s'inscrire dans un contexte de responsabilité sociale en tenant notamment compte de la sensibilité du corps social à un moment donné et du contexte de diffusion de la publicité. *La publicité doit aussi s'inscrire dans un contexte d'évolution des comportements et inviter les citoyens, par l'usage qu'ils feront des produits présentés dans les publicités, à participer à l'objectif de développement durable de la société présenté en préambule.*

Sans qu'il soit fait référence au concept de développement durable ou à l'une de ses composantes, une publicité doit éviter de véhiculer un message contraire aux principes *explicités dans les Objectifs du développement durable de l'ONUD* ~~communément admis du développement durable~~. Dans cet esprit :

1.1 La publicité représente les produits et les comportements dans un objectif de sobriété. Les comportements suivant l'objectif de sobriété y sont représentés positivement.

1.2 La publicité doit proscrire toute représentation susceptible de banaliser, ou de valoriser des pratiques ou idées contraires aux objectifs du développement durable. A titre d'exemple :

a/ La publicité doit bannir toute évocation ou représentation de comportement contraire à la protection de l'environnement et à la préservation des ressources naturelles (gaspillage ou dégradation des ressources naturelles, endommagement de la biodiversité, pollution de l'air, de l'eau ou des sols, changement climatique, etc.), sauf dans le cas où il s'agit de le dénoncer. *À ce titre, elle doit notamment toujours montrer l'utilisation la plus efficace d'un produit en matière de consommation énergétique et d'émissions de gaz à effet de serre.*

b/ La publicité ne saurait inciter directement ou indirectement à des modes de consommation excessifs ou contraires aux principes de l'économie circulaire. A ce titre, elle ne doit pas inciter *au renouvellement rapide ou* au gaspillage par *l'évolution d'une mode ou* la mise au rebut d'un produit ou sa dégradation alors que celui-ci fonctionne encore et/ou qu'il demeure consommable, sans tenir compte – lorsque cela est possible – de sa durabilité, de sa réutilisation, de sa seconde vie ou de son recyclage. *Elle ne doit pas non plus mettre en avant le matérialisme.*

c/ La publicité doit éviter, dans son discours, de *laisser croire qu'il est possible que* ~~minimiser les conséquences de~~ la consommation de produits ~~susceptibles d'affecter l'environnement~~ *n'affecte pas l'environnement.*

d/ La publicité doit proscrire toute représentation ou évocation de comportement contraire *à la durabilité et* au recyclage des produits ou à leur méthode spécifique de traitement.

e/ La représentation d'un véhicule à moteur sur un espace naturel est interdite. ~~En revanche, sa représentation sur une voie ou zone publique ou privée ouverte à la circulation, reconnaissable comme telle et se distinguant clairement de l'espace naturel est admise.~~ *La représentation des véhicules à moteur doit être effectuée dans des conditions*

¹⁸² Art.22 *Comportement environnemental* du Code ICC sur la publicité et les communications commerciales, et principes énoncés en son chapitre D "Allégations environnementales dans la communication commerciale".

réelles et courantes d'usage et éviter la représentation de conducteurs seuls ou présentant ces véhicules comme des sources de sérénité et d'apaisement.

f/ la publicité ne doit pas sembler avaliser des conditions de travail contraires aux droits sociaux et aux droits humains. A ce titre, sont exclues les publicités semblant cautionner le travail des enfants, toute forme de discrimination, de harcèlement moral, des conditions d'hygiène et de sécurité insuffisantes.

g/ La publicité doit proscrire toutes les déclarations ou les représentations visuelles susceptibles de générer des craintes irrationnelles ou infondées.

h/ La publicité ne doit pas représenter des modes de production du produit qui ne sont pas réels.

i/ Lorsqu'elle présente le produit dans son usage ce doit être l'usage le plus habituel.

1.3 La publicité ne doit pas discréditer les principes et objectifs, non plus que les conseils ou solutions, communément admis en matière de développement durable. La publicité ne saurait détourner de leur finalité les messages de protection de l'environnement, ni les mesures prises dans ce domaine.

2. VÉRACITÉ DES ACTIONS

2.1 La publicité ne doit pas induire le public en erreur sur la réalité, *l'intensité ou l'efficacité* des actions de l'annonceur ni sur les propriétés de ses produits en matière de développement durable.

2.2 Les actions des annonceurs ~~et les propriétés de leurs produits~~ dans ce domaine doivent être significatives pour pouvoir être revendiquées. *Aucun produit ne pouvant être « neutre pour l'environnement », la publicité évite de faire allusion à la possibilité qu'un produit soit sans effet sur l'environnement.*

2.3 L'annonceur doit être en mesure de justifier les arguments ayant trait au développement durable au moyen d'éléments objectifs, fiables, véridiques et vérifiables au moment de la publicité.

Pour tout message reposant sur une allégation scientifique, l'annonceur doit être en mesure de présenter l'origine des résultats annoncés et la méthodologie ayant servi de base de calcul.

La publicité ne peut recourir à des démonstrations ou à des conclusions scientifiques qui ne seraient pas conformes à des travaux scientifiques reconnus

2.4 La publicité ne peut exprimer une promesse globale en matière de développement durable si l'engagement de l'annonceur ne porte pas cumulativement sur les ~~trois piliers~~ cinq engagements du développement durable.

3. PROPORTIONNALITÉ DES MESSAGES

3.1 Le message publicitaire doit exprimer avec justesse l'action de l'annonceur ou les propriétés de ses produits, en adéquation avec les éléments justificatifs transmissibles.

La réalité de ces actions ou propriétés peut s'apprécier au regard des ~~différents piliers~~ *objectifs* du développement durable de l'ONUD, des différents types impacts possibles *sur chacune des neuf limites planétaires* et des différentes étapes du cycle de vie du produit.

3.2 Le message publicitaire doit être proportionné à l'ampleur des actions menées par l'annonceur en matière de développement durable ainsi qu'aux propriétés du produit dont il fait la promotion.

3.3 En particulier :

a/ L'argument publicitaire ~~ne doit pas porter sur plus de piliers du développement durable, plus d'étapes du cycle de vie ou plus d'impacts qu'il ne peut être justifié~~ *doit porter sur des éléments d'impact justifiés.*

b/ Le message publicitaire ne saurait suggérer indûment une absence totale d'impact négatif *sur l'environnement.*

c/ La présentation d'action(s), de produit(s) à un stade expérimental ou de projet (prototype, R&D, investissement...) doit clairement les présenter comme tels et ne pas en exagérer la portée.

4. CLARTÉ DU MESSAGE

4.1 L'annonceur doit indiquer dans la publicité en quoi ses activités ou ses produits présentent les qualités revendiquées.

4.2 Si l'argument publicitaire n'est valable que dans un contexte particulier, ce dernier doit être présenté clairement.

4.3 Lorsqu'une explicitation est nécessaire, celle-ci doit être claire, lisible ou audible et, donc, répondre aux exigences de la Recommandation *Mentions et renvois* de l'ARPP.

4.4 Dans les cas où cette explicitation est trop longue pour pouvoir être insérée dans la publicité, l'information essentielle doit y figurer, accompagnée d'un renvoi à tout moyen de communication permettant au public de prendre connaissance des autres informations.

4.5 Tout message publicitaire reposant sur une étude scientifique doit en indiquer la source.

4.6 Tout argument de réduction d'impact ou d'augmentation d'efficacité doit être précis et s'accompagner de précisions chiffrées, en indiquant la base de comparaison utilisée.

5. LOYAUTÉ

5.1 La publicité ne doit pas attribuer à un produit ou à un annonceur l'exclusivité de vertus au regard du développement durable alors que celles des concurrents seraient analogues ou similaires.

5.2 Un annonceur ne peut se prévaloir de certaines actions à titre exclusif alors que celles-ci seraient imposées à tous par la réglementation en vigueur.

Ce principe n'exclut pas que, dans un but pédagogique, une publicité puisse informer de l'existence d'une réglementation, afin d'en promouvoir la mise en œuvre ou d'inciter le public à y souscrire.

5.3 La publicité ne doit pas créer de lien abusif entre les actions générales d'un annonceur en matière de développement durable et les propriétés propres à un produit.

5.4 En matière d'arguments écologiques :

a/ Une allégation environnementale doit être clairement exposée et vérifiable aisément par le consommateur.

b/ Une allégation environnementale ne doit pas mettre en avant l'absence d'un composant, d'un ingrédient, d'une caractéristique ou d'un impact (formulation de type "sans...") qui n'aurait jamais concerné la famille de produits ou d'activités présentés par la publicité.

c/ Une allégation selon laquelle un produit ne contient pas un ingrédient ou un composant spécifique (formulation de type "sans") ne doit être utilisée qu'en adéquation avec les règles des autorités compétentes définissant les plafonds ou, à défaut, dans les conditions énoncées par la norme ISO 14021.

d/ Une réduction d'impact négatif ne doit pas être présentée comme une "reconstitution" directe des écosystèmes naturels.

e/ Un impact positif sur la santé ou l'environnement ne peut être présenté comme positif dans l'absolu.

6. SIGNES, LABELS, LOGOS, SYMBOLES, AUTO-DÉCLARATIONS

6.1 Les signes ou symboles ne peuvent être utilisés que si leur origine est clairement indiquée et s'il n'existe aucun risque de confusion quant à leur signification.

Les précisions sur cette signification pourront être apportées aux conditions définies par l'article 4-3 de ce texte.

6.2 Ces signes ne doivent pas être utilisés de manière à suggérer sans fondement une approbation officielle, *une recommandation par un expert* ou une certification par un tiers.

6.3 La publicité ne doit pas attribuer aux signes, logos ou symboles une valeur supérieure à leur portée effective.

6.4 Le recours à des logos d'associations, fondations ou tout autre organisme ne doit pas créer de lien abusif entre le partenariat engagé et les propriétés du produit ou de l'action présenté.

7. VOCABULAIRE

7.1 Les termes et expressions utilisés ne doivent pas induire le public en erreur sur la nature et la portée des propriétés du produit ou des actions de l'annonceur en matière de développement durable.

7.2 Lorsque les termes et expressions utilisés font l'objet d'une définition fixée par une norme, ils doivent être employés dans un sens qui correspond à cette définition.

7.3 Dans le cas où il serait impossible de justifier des formulations globales (ex. : écologique, vert, éthique, responsable, préserver, équitable, durable, ...) *en respectant l'application du point 5.4 du présent texte*, la publicité doit *s'abstenir de les utiliser, sans possibilité de* les relativiser en utilisant des formulations telles que "contribue à".

7.4 Les termes, expressions ou préfixes utilisés ne doivent pas traduire indûment une absence d'impact négatif du produit ou de l'activité de l'annonceur.

7.5 Le vocabulaire technique, scientifique, ou juridique, peut être utilisé s'il est approprié et compréhensible pour les personnes auxquelles s'adresse le message publicitaire.

8. PRÉSENTATION VISUELLE OU SONORE

Annexe II

8.1 Les éléments visuels ou sonores doivent être utilisés de manière proportionnée à l'argument écologique et aux éléments justificatifs qui l'appuient.

8.2 Ils ne doivent pas pouvoir être perçus comme une garantie d'innocuité si cette dernière ne peut être justifiée.

8.3 Sans exclure leur utilisation, l'emploi d'éléments naturels ou évoquant la nature ne doit pas induire en erreur sur les propriétés environnementales du produit ou des actions de l'annonceur.

8.4 Lorsque la publicité utilise un argument écologique, l'assimilation directe d'un produit présentant un impact négatif pour l'environnement à un élément naturel (animal, végétal, ...) est à exclure.

9. DISPOSITIFS COMPLEXES

Certains dispositifs reconnus peuvent reposer sur des démonstrations très techniques ou sur des montages complexes dans lesquels le bénéfice en matière de développement durable est indirect (ex. dispositifs dits "électricité verte", "compensation carbone", "Investissement Socialement Responsable", etc.).

Lorsque la publicité fait référence à ce type de dispositif :

9.1 Elle doit veiller à ne pas induire le public en erreur sur la portée réelle du mécanisme.

9.2 Si elle utilise des raccourcis simplificateurs à visée pédagogique, elle doit apporter au public les explications nécessaires, aux conditions définies par l'article 4.4 de ce texte.

9.3 L'avantage procuré par les dispositifs de nature à compenser indirectement l'impact négatif d'un produit ou d'une activité ne doit pas être attribué directement au produit ou à l'activité. *La compensation ne doit jamais être présentée comme étant totale.*

28 avril 2020

ANNEXE III

Enjeux sectoriels

SOMMAIRE

1. LA MISSION A CROISÉ LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX, LA PRESSION PUBLICITAIRE ET LA RÉGULATION DES DIFFÉRENTS SECTEURS	5
1.1. La mission a examiné les secteurs les plus présents sur le marché de la publicité et leurs impacts environnementaux.....	5
1.2. La mission a veillé à prendre en compte les différentes dimensions des impacts environnementaux	6
2. PARMI TOUS LES SECTEURS ÉCONOMIQUES FRANÇAIS, L'AUTOMOBILE ET L'ALIMENTAIRE COMBINENT UNE EMPREINTE ENVIRONNEMENTALE ET DES DÉPENSES DE COMMUNICATIONS COMMERCIALES IMPORTANTES	7
2.1. L'alimentation et les déplacements en voiture sont les principaux postes d'émissions de gaz à effet de serre (GES) des Français.....	7
2.2. L'étude des dépenses de communication commerciale révèle leur concentration autour de quelques secteurs dont les produits sont incompatibles avec un objectif de consommation durable	8
2.2.1. <i>Les dépenses de communication commerciale accessibles à la mission sont imparfaites, mais suffisantes pour construire une analyse.....</i>	<i>8</i>
2.2.2. <i>Le marché publicitaire est concentré, majoritairement autour d'acteurs dont les produits sont incompatibles avec une consommation durable.....</i>	<i>10</i>
2.3. Les dépenses de communication commerciale augmentent massivement sur les médias numériques	14
2.4. Le croisement des données environnementales et de dépenses publicitaires révèle l'intérêt de concentrer les travaux sur certains secteurs économiques...	17
3. LA MISSION A RÉALISÉ DES ANALYSES CIBLÉES SUR LES SECTEURS PRÉSENTANT LE PLUS DE PRESSION PUBLICITAIRE ET D'EMPREINTE ENVIRONNEMENTALE	20
3.1. La réduction de la pression publicitaire exercée par l'automobile et le transport aérien lié au tourisme peuvent constituer des objectifs à court terme	20
3.1.1. <i>Le transport représente le premier poste d'émissions de GES et une forte pression publicitaire.....</i>	<i>20</i>
3.1.2. <i>Le transport aérien se caractérise par sa contribution disproportionnée aux émissions de GES eu égard au faible nombre de voyageurs</i>	<i>25</i>
3.1.3. <i>Les secteurs du tourisme et du transport aérien se caractérisent par des dépenses publicitaires dynamiques.....</i>	<i>26</i>
3.1.4. <i>Une limitation des communications commerciales sur le transport aérien, en particulier sur les courts séjours, permettrait d'envoyer un signal sur la nécessaire évolution des comportements individuels de voyage.....</i>	<i>28</i>
3.2. L'alimentation responsable en matière de santé et d'environnement pourrait être appuyée par la généralisation du Nutri-Score et le test de l'affichage environnemental	30
3.2.1. <i>Le secteur de l'alimentation concentre des enjeux environnementaux nombreux et transversaux, en sus d'enjeux de santé publique toujours croissants.....</i>	<i>30</i>
3.2.2. <i>La prise en compte de la dimension environnementale du secteur alimentaire est récente et croissante</i>	<i>34</i>

3.2.3.	<i>La publicité pour les produits alimentaires intègre peu la dimension environnementale de l'alimentation, à la différence de sa dimension sanitaire.....</i>	<i>35</i>
3.3.	Le secteur de l'énergie présente des enjeux environnementaux forts, mais plus symboliques s'agissant des communications commerciales	42
3.3.1.	<i>La dépense publicitaire du secteur de l'énergie s'élève à 1,3 Md€ en 2023, dont 23 % en ligne.....</i>	<i>43</i>
3.3.2.	<i>Les communications commerciales relatives aux produits énergétiques font l'objet d'un encadrement qui doit être revu.....</i>	<i>44</i>
3.4.	Les communications commerciales du secteur textile croissent fortement, notamment sur la mode éphémère dont l'empreinte environnementale est très forte.....	45
3.4.1.	<i>La mode éphémère repose sur une incitation à l'achat d'un grand nombre d'articles peu durables et à bas prix.....</i>	<i>45</i>
3.4.2.	<i>La surproduction de textiles est à l'origine d'effets environnementaux significatifs en matière de déchets, pollutions, consommation d'eau et, dans une moindre mesure, d'émissions de carbone.....</i>	<i>46</i>
3.4.3.	<i>Le secteur textile exerce une forte pression publicitaire, notamment en ligne, où la dépense a été multipliée par huit entre 2013 et 2023</i>	<i>48</i>
3.4.4.	<i>Les tentatives de régulation des communications commerciales dans le secteur de la mode éphémère n'ont pas encore abouti.....</i>	<i>49</i>
3.5.	L'ameublement et la décoration développent un modèle inspiré de celui de la mode éphémère	52

La présente annexe examine l’opportunité de réguler davantage, ou selon des modalités spécifiques et différenciées, les communications commerciales des différents secteurs présents sur le marché publicitaire. Elle analyse prioritairement les secteurs pour lesquels la lettre de mission prévoit des « focus » sectoriels.

Des mesures de régulation des communications commerciales de certains secteurs sont juridiquement envisageables dans l’ordre interne à condition que les mesures adoptées soient proportionnées à l’objectif poursuivi (cf. encadré 1).

Encadré 1 : La régulation des communications commerciales dans un objectif de protection de l’environnement (ou de la santé) ne soulève pas de difficulté juridique dans l’ordre interne

En vertu du préambule de la Charte de l’environnement, la protection de l’environnement est un objectif à valeur constitutionnelle qui peut être articulé avec d’autres objectifs comme la liberté de communication ou celle d’entreprendre. Le Conseil constitutionnel a également consacré par sa jurisprudence la valeur constitutionnelle des obligations de préservation et de prévention des atteintes à l’environnement¹.

Au niveau national, un encadrement sectoriel renforcé doit respecter le principe d’égalité devant la loi, consacrée par l’article 6 de la déclaration des droits de l’homme et du citoyen (DDHC) du 26 août 1789. Si celui-ci ne s’oppose pas à ce que le législateur y déroge pour des motifs d’intérêt général, le Conseil constitutionnel (CC) contrôle toutefois les ruptures d’égalité prévues par le législateur. Ainsi, le CC a censuré un dispositif de taxation fondé sur la lutte contre le réchauffement climatique au motif que le dispositif excluait de son champ une part importante des opérateurs économiques émetteurs de gaz à effet de serre² et constituait donc une rupture d’égalité. On peut aisément transposer ce raisonnement aux mesures de régulation sectorielles envisagées.

Le Conseil d’État a estimé qu’une mesure tendant à réduire ou interdire la publicité pour des produits fortement consommateurs d’énergies fossiles (et de ce fait, émetteurs de gaz à effet de serre), pourrait être justifiée par le respect des engagements de réduction des émissions pris notamment dans le cadre des accords de Paris, à condition de justifier de la particularité du secteur vis-à-vis d’autres secteurs au regard de l’objectif à valeur constitutionnelle poursuivi³.

Les mesures envisagées en matière d’encadrement de la publicité des secteurs à enjeux environnementaux, doivent également être articulées avec la liberté d’entreprendre⁴, qui découle de l’article 4 de la DDHC qui consacre le droit de propriété et le principe général de liberté. La jurisprudence du CC admet la possibilité pour le législateur de limiter les conditions d’exercice de la liberté d’entreprendre pour satisfaire des exigences constitutionnelles ou justifiées par l’intérêt général, à condition que les atteintes à la liberté d’entreprise ne soient pas disproportionnées au regard de l’objectif poursuivi⁵.

Si la constitutionnalité des mesures ne soulève pas de risque particulier, à condition que ces mesures soient proportionnées, leur portée, notamment s’agissant des communications commerciales sur les plateformes en ligne, risque d’être limitée dans le cadre du droit européen. Ces éléments de risques sont traités à l’annexe IV.

Source : Mission.

¹ Articles 2 et 3 de la Charte de l’environnement ([lien](#)).

² Conseil constitutionnel, décision n°2009-599 du 29 décembre 2009, « Taxe carbone » ([lien](#)).

³ Conseil d’État, avis n° 401933 sur le projet de loi « climat et résilience » (projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets) ([lien](#)).

⁴ La liberté d’entreprendre désigne aussi bien la liberté d’accès à une activité économique que la liberté dans l’exercice de ladite activité.

⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 2018-7007 QPC du 25 mai 2018, « Epoux P » ([lien](#)).

Annexe III

Après une présentation rapide de la méthode (cf. partie 1), **l'annexe présente**, en deuxième partie, **la détermination des secteurs d'activité qui revêtent le plus d'enjeux environnementaux et de pression publicitaire**, en s'appuyant sur :

- ♦ les impacts environnementaux des secteurs concernés tels qu'ils sont connus aujourd'hui (cf. partie 2.1). **Si la mission s'est fixée pour objectif une approche multi-impacts, les données de comparaison générale disponibles en matière d'empreinte environnementale demeurent réduites aux émissions de carbone ;**
- ♦ la pression publicitaire des différents secteurs (cf. partie 2.2). La mission s'appuie sur les dépenses nettes des annonceurs de 2023, tirées des données incomplètes de *Kantar Média* et *France Pub* auxquelles elle a pu accéder ;
- ♦ les données issues de ces bases sont croisées de manière à identifier les secteurs d'activité pour lesquels la pression publicitaire et l'enjeu environnemental sont importants (cf. partie 2.3).

Comme demandé par la lettre de mission, et en fonction du croisement des données environnementales et de pression publicitaire, la mission développe ensuite cinq analyses sectorielles (cf. partie 3) sur les secteurs présentant des enjeux significatifs.

Sur cette base, la mission recommande :

- ♦ d'envisager la **limitation progressive des contenus publicitaires** et de l'affichage sur le produit, soit par la loi, soit sur la base d'engagements volontaires **pour les produits les plus dommageables à la santé ou à l'environnement, par secteur** (certains véhicules, le transport en avion, certains textiles et aliments) ;
- ♦ de **poursuivre l'objectif de généralisation de l'affichage environnemental, prévu par la loi**, pour les secteurs les plus concernés par la transition écologique et présentant une forte pression liée aux communications commerciales. Les priorités actuellement définies par la planification écologique (textile, alimentation, cosmétique, ameublement, transports, produits électroniques et numérique) semblent pertinentes à cet égard.

1. La mission a croisé les enjeux environnementaux, la pression publicitaire et la régulation des différents secteurs

1.1. La mission a examiné les secteurs les plus présents sur le marché de la publicité et leurs impacts environnementaux

La mission s'est fixée pour objectif de prendre en compte dans la présente annexe :

- ♦ **les impacts environnementaux des secteurs présents sur le marché** : la mission, afin d'apprécier ceux-ci, s'appuie sur la littérature scientifique existante mais propose une grille de lecture harmonisée de ces impacts ;
- ♦ **le poids économique et la pression publicitaire exercés par le secteur** : ainsi, la mission examine prioritairement les secteurs aux impacts environnementaux aigus qui représentent une part significative du marché publicitaire, et prend également en compte leur poids économique (part du produit intérieur brut (PIB)), croissance du secteur, production intérieure ou importée, etc.). C'est *in fine* la pression exercée par les communications commerciales du secteur sur les consommateurs qui est ainsi appréciée ;
- ♦ **les réglementations déjà existantes dans le champ des communications commerciales du secteur**⁶ (par exemple, les mentions obligatoires), qui font l'objet d'une analyse en annexe I ;
- ♦ **la nature des contenus publicitaires** (comportements représentés, incitations à la surconsommation), tout comme le public cible, notamment lorsque ce dernier peut être qualifié de vulnérable (enfants, adolescents, personnes précaires, personnes âgées, etc.).

Si la mission a examiné prioritairement les secteurs évoqués par la lettre de mission⁷, elle s'est intéressée en premier lieu au découpage sectoriel de l'ensemble du marché publicitaire.

La mission ajoute à ce diagnostic un questionnaire relatif à **l'objectif poursuivi par la régulation, qui doit prendre en compte les usages des produits promus par les communications commerciales**.

En effet, la régulation des communications commerciales peut poursuivre deux finalités :

- ♦ **l'orientation de la consommation** vers les produits les plus vertueux d'un secteur, lorsqu'il est estimé que l'objectif est de provoquer un effet de substitution entre produits à usages constants (notamment, remplacer pour un même usage un produit moins vertueux par un produit plus vertueux) ;
- ♦ **la réduction de la consommation**, dans une logique de sobriété ou de protection de la santé du consommateur, lorsqu'il est estimé que les communications commerciales encouragent des comportements de consommation ou usages incompatibles avec les objectifs de transition écologique ou de santé publique.

⁶ En effet, la mission a veillé à articuler ses recommandations avec les réglementations déjà existantes tant sur les communications commerciales de chaque secteur, que plus largement sur les produits commercialisés.

⁷ Alimentation, *fast-fashion*, transport, tourisme, et énergie.

1.2. La mission a veillé à prendre en compte les différentes dimensions des impacts environnementaux

L'impact environnemental d'un produit est défini par l'Ademe comme « *l'ensemble des modifications [...] de l'environnement (négatives ou positives) engendrées par un projet, [...] un organisme ou un produit, de sa conception à sa fin de vie* ». Il se mesure en principe sur l'ensemble du cycle de vie (matières premières, production, emballage, transport, distribution, utilisation et fin de vie), à partir de différents indicateurs quantifiant l'épuisement des matières premières, l'utilisation d'eau douce, l'eutrophisation des sols ou des eaux, la perte de biodiversité, la toxicité, ou encore les émissions de gaz à effet de serre (GES).

Les multiples dimensions à prendre en compte pour apprécier l'impact environnemental d'un secteur rendent difficile la réalisation d'un « classement environnemental » consensuel des secteurs économiques. Les documents d'ensemble existants sont le plus souvent restreints à l'empreinte carbone, qui constitue une information indispensable mais demeure insuffisante pour dresser un bilan environnemental complet. Comme le note le rapport du groupe d'experts sur une consommation durable et équitable piloté par Benoît Heilbrunn⁸, « *il est difficile de mesurer la valeur étendue de la plupart des objets que nous consommons, de même que leurs dommages étendus (impacts sur la biodiversité ou sur les ressources naturelles notamment, indépendamment des GES, et autres externalités)* ».

L'enjeu des travaux en cours sur l'affichage environnemental⁹ porte sur la construction de scores multi-impacts sur le cycle de vie des produits (avec l'outil « Écobalyse » porté par une *start-up* d'État) retenant une juste pondération des différentes catégories d'effets environnementaux (émissions de GES, pollutions, consommation de ressources naturelles). La loi « climat et résilience »¹⁰ indique que la **métrique comprend « l'ensemble de leur cycle de vie. Elle tient compte des impacts environnementaux des biens et services considérés, pris en compte selon leur pertinence pour une catégorie donnée, notamment en termes d'émissions de gaz à effet de serre, d'atteintes à la biodiversité et de consommation d'eau et d'autres ressources naturelles. Elle tient également compte des externalités environnementales des systèmes de production des biens et services considérés, évaluées scientifiquement, en particulier pour les produits agricoles, sylvicoles et alimentaire. Cet affichage fait également ressortir, de façon fiable et facilement compréhensible pour les consommateurs, l'impact spécifique en termes d'émissions de gaz à effet de serre des biens et services sur l'ensemble de leur cycle de vie. »**

Cependant, l'outil « Écobalyse », en cours de mise en place pour le calcul de l'impact qui sera mis en valeur dans l'affichage environnemental, n'existe que pour le textile et l'alimentation. Il est en accès public gratuit pour le textile et prêt à être publié pour l'alimentation. La feuille de route « Numérique et données pour la planification écologique »¹¹ de 2023 prévoyait d'engager dès 2024 des travaux visant à ouvrir « Écobalyse » au public sur d'autres catégories de produits (cosmétique, ameublement, transports, produits électroniques et numérique).

⁸ Benoît Heilbrunn, *Rapport du groupe d'experts sur la consommation durable et équitable*, décembre 2023 ([lien](#)).

⁹ À la suite de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « climat et résilience » ([lien](#)), qui prévoit en son article 2 un affichage environnemental généralisé sur les produits de consommation.

¹⁰ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ([lien](#)).

¹¹ Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), *Feuille de route Numérique et données pour la planification écologique*, décembre 2023 ([lien](#)).

2. Parmi tous les secteurs économiques français, l'automobile et l'alimentaire combinent une empreinte environnementale et des dépenses de communications commerciales importantes

2.1. L'alimentation et les déplacements en voiture sont les principaux postes d'émissions de gaz à effet de serre (GES) des Français

Les données disponibles concernant principalement les émissions de gaz à effet de serre (GES), la mission a concentré son analyse sur cet impact sur l'environnement, tout en mentionnant les autres enjeux environnementaux lorsque les données le permettaient.

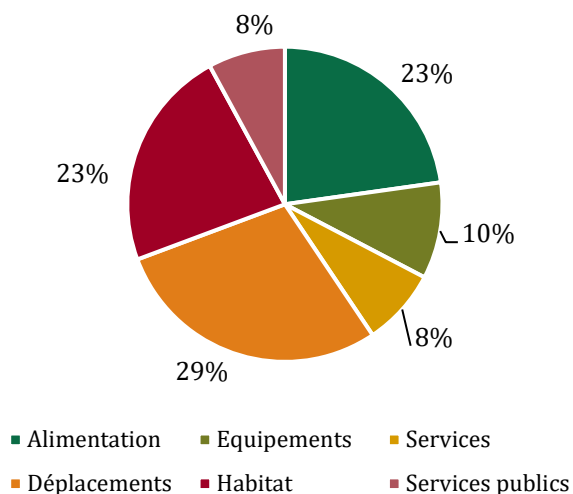
La décomposition de l'empreinte carbone de la demande finale de la France par postes de consommation (transport, alimentation, habitat, équipements et services)¹² fait ressortir l'importance du secteur des transports et de l'alimentation dans l'empreinte carbone (cf. tableau 1 et graphique 1).

Tableau 1 : Empreinte carbone de la demande finale de la France (par habitant)

Secteur	Empreinte carbone par habitant (kg de CO ₂ eq)
Déplacements	2 801
Alimentation	2 096
Logement (chauffage)	2 174
Équipements	929
Services publics	756
Services	724
Total	9 481

Source : CGDD.

Graphique 1 : Composition de l'empreinte carbone de la demande finale de la France



Source : CGDD.

L'IGEDD propose par ailleurs une synthèse des principales informations sur les impacts des cinq secteurs mentionnés par la lettre de mission, recensant une partie des métriques disponibles, présentée en fin d'annexe (cf. tableau 10).

¹² CGDD, La décomposition de l'empreinte carbone de la demande finale de la France par postes de consommation : transport, alimentation, habitat, équipements et services, juillet 2022 ([lien](#)).

2.2. L'étude des dépenses de communication commerciale révèle leur concentration autour de quelques secteurs dont les produits sont incompatibles avec un objectif de consommation durable

2.2.1. Les dépenses de communication commerciale accessibles à la mission sont imparfaites, mais suffisantes pour construire une analyse

Les données du marché des communications commerciales ne sont ni transparentes, ni complètes (cf. Annexe V). *Kantar Média* mesure des dépenses brutes à partir des campagnes diffusées ; en observant le prix unitaire d'un espace et en le croisant avec les contenus diffusés, elle obtient une mesure de la « pression publicitaire » par annonceur. *France Pub* approche pour sa part les dépenses nettes en repartant des dépenses de communication des annonceurs. Par ailleurs, **les dépenses de communication en ligne demeurent mal connues** (cf. Annexe V) : il est difficile de reconstituer les investissements des annonceurs de la « longue traîne »¹³, constituée, selon l'Inspection générale des finances (IGF)¹⁴, de plus de deux millions d'entreprises en France, et qui peuvent représenter jusqu'à 40 % des recettes de la plateforme numérique *Meta*.

Ces données sont payantes : la mission s'est appuyée pour ces travaux sur les données que les deux entreprises précitées lui ont transmis à titre gracieux, et sur les données qu'elle a pu reconstituer en source ouverte (*open data*).

Elles reposent par ailleurs sur des découpages sectoriels qui ne sont pas homogènes avec les découpages d'autres bases de données publiques. Tandis que *France Pub*, dont les données sont utilisées dans la présente annexe, divise l'ensemble de l'économie française en quatre « macro-secteurs » et 27 secteurs économiques, comme indiqué *infra* (cf. tableau 2), le commissariat général au développement durable (CGDD) estime le bilan carbone de 64 catégories d'activité, organisées selon une classification propre qui reprend la nomenclature d'activités française (NAF)¹⁵. **Les données manquent ainsi de granularité** : la restauration rapide est par exemple classée dans le secteur « voyage-tourisme », et la mission n'a pas réussi à obtenir d'informations sur ce que recoupent les secteurs « prestige industriel », « services » ou encore « industries de services très spécialisées ». Des données relatives aux dépenses de communication par produit existent, mais sont payantes.

Malgré les limites évoquées *supra*, les données accessibles à la mission ont permis la réalisation d'un panorama relatif à l'évolution du marché des communications commerciales.

¹³ Ensemble des petits annonceurs ayant recours directement aux plateformes pour leurs annonces.

¹⁴ IGF, *Publicité en ligne : pour un marché à armes égales*, novembre 2020 ([lien](#)).

¹⁵ Nomenclature de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) (cf. Annexe V).

Annexe III

Tableau 2 : Secteurs retenus par France Pub pour son découpage du marché des communications commerciales (2023)

-	Industrie	Consommation	Distribution	Services	« Autres secteurs »
Secteurs économiques	▪ Agriculture-jardinage ▪ Bâtiment-travaux publics ▪ Bureautique-informatique-imprimerie ▪ Énergie ▪ Industrie ▪ Prestige industriel ▪ Publicité financière	▪ Alimentation ▪ Ameublement-décoration ▪ Appareils ménagers ▪ Audiovisuel-photographie-cinéma ▪ Boissons ▪ Édition ▪ Entretien ▪ Habillement-textile ▪ Pharmacie-médecine ▪ Toilette-beauté ▪ Transport	▪ Distribution généraliste (grande distribution : Carrefour, Leclerc, Intermarché, Auchan, etc.) ▪ Distribution spécialisée (magasins spécialisés : bricolage, électronique, mode)	▪ Culture et loisirs ▪ Enseignement-formation ▪ Immobilier ▪ Information média ▪ Services ▪ Télécommunication ▪ Voyage-tourisme	▪ Industries de services très spécialisées ▪ Associations, ONG, administrations publiques, collectivités locales ▪ Start-ups
Dépenses nettes (en M€)	2 673	11 184	9 128	10 807	259

Source : Mission d'après France Pub. Les secteurs présentés comprennent l'ensemble des 27 secteurs de France Pub, ainsi que la catégorie « autres secteurs » qui n'est comprise dans aucun des quatre « macro-secteurs » (industrie, consommation, distribution, services).

2.2.2. Le marché publicitaire est concentré, majoritairement autour d'acteurs dont les produits sont incompatibles avec une consommation durable

Le marché des communications commerciales (34,1 Md€ en 2023) est concentré autour des grands annonceurs. Le marché des annonceurs menant des campagnes au niveau national, couvert à 97 % par 10 000 entreprises, représentait près de 20 Md€ de dépenses de communication commerciale en 2019¹⁶. En assimilant le marché des communications commerciales (campagnes nationales) à celui de ces 10 000 entreprises, on observe que :

- ◆ deux tiers des dépenses totales étaient assurés par moins de 500 annonceurs menant des campagnes à 25 M€ en moyenne ;
- ◆ **20 % du marché (près de 3,8 Md€ de dépenses) est assuré par les 31 plus grands annonceurs, avec un budget moyen de campagne de 124 M€¹⁷.**

Parmi ces grands annonceurs, certains secteurs aujourd'hui peu compatibles avec une consommation durable sont surreprésentés. L'examen des 30 premiers annonceurs en France en 2023 (cf. tableau 3) permet de constater :

- ◆ **la très forte présence sur le marché publicitaire du secteur de la distribution,** avec neuf enseignes parmi les 30 premiers annonceurs ;
- ◆ **la forte représentation du secteur automobile,** avec six constructeurs automobiles et un annonceur de réparation automobile ;
- ◆ s'agissant de l'alimentation (dont certaines enseignes sont prises en compte par *France Pub* dans le secteur « voyage-tourisme »), la présence de cinq annonceurs en plus des enseignes de distribution, dont **deux enseignes de restauration rapide** (*McDonald's* et *Burger King*) et **deux marques spécialisées dans les produits sucrés** (*Ferrero*¹⁸ et *Mondelez International*¹⁹).

Tableau 3 : 30 premiers annonceurs en France en 2023

Annonceur	Secteur	Sous-secteur
<i>E. Leclerc</i>	Distribution	Non applicable (N.A.)
<i>Lidl</i>	Distribution	N.A.
<i>Intermarché</i>	Distribution	N.A.
<i>Carrefour</i>	Distribution	N.A.
<i>Renault</i>	Transports	Automobile
<i>Procter & Gamble</i>	Beauté	Hygiène et toilette
<i>McDonald's</i>	Alimentation	Restauration rapide ²⁰
<i>Orange</i>	Télécommunication	N.A.
<i>Peugeot</i>	Transports	Automobile
<i>Amazon</i>	Services	Vente en ligne
<i>Carglass</i>	Services	Réparation automobile
<i>Coopérative U groupe</i>	Distribution	N.A.
<i>Aldi</i>	Distribution	N.A.
<i>Ferrero</i>	Alimentation	N.A.
<i>SFR</i>	Télécommunication	N.A.
<i>Citroën</i>	Transports	Automobile
<i>Volkswagen</i>	Transports	Automobile
<i>Auchan</i>	Distribution	N.A.
<i>Mondelez International</i>	Alimentation	N.A.

¹⁶ Cette lecture est probablement majorante au regard du nombre d'annonceurs agissant en ligne.

¹⁷ *Communication et démocratie* et *Institut Veblen, La communication commerciale à l'ère de la sobriété*, octobre 2022 ([lien](#)).

¹⁸ *Ferrero* regroupe notamment les marques *Nutella*, *Duplo*, *Ferrero Rocher*, *Kinder*, *TicTac* et *Crunch*.

¹⁹ *Mondelez International* regroupe notamment les marques *Côte d'or*, *Toblerone*, *LU*, *Oreo*, *Cadbury*, *Milka* et *Pépito*.

²⁰ Sous-secteur classé par *France Pub* dans le secteur « voyage-tourisme ».

Annexe III

Annonceur	Secteur	Sous-secteur
Ikea	Ameublement	N.A.
Fiat	Transports	Automobile
Bouygues	Télécommunication	N.A.
Canal +	Information et médias	N.A.
Unilever	Distribution	N.A.
Toyota	Transports	Automobile
Burger King	Alimentation	Restauration rapide ²¹
Procter and Gamble Health	Pharmacie et médecine	N.A.
Nestlé	Alimentation	N.A.
Grand frais	Distribution	N.A.
Engie	Énergie	N.A.

Source : Kantar Média.

Cette concentration du marché des communications commerciales autour de quelques secteurs se confirme à l'échelle du marché dans son ensemble. En dépenses nettes, celui-ci est nettement dominé par le secteur de la distribution, qui a dépensé 9,1 Md€ en 2023 (27 % du total)²², sans que cette donnée ne renseigne sur les produits effectivement promus par ce secteur.

En utilisant la structure des ventes de la grande distribution²³, il est possible de ventiler les dépenses de communication commerciale parmi les autres secteurs, en faisant l'hypothèse que le profil des investissements publicitaires de la grande distribution est le même que celui des ventes de produits. Il est alors possible d'obtenir une approximation des contenus des communications commerciales de la distribution²⁴.

Suivant cette ventilation, les secteurs de l'alimentation (+5,2 Md€), des boissons (+1,4 Md€) et de l'énergie (+0,9 Md€), ont une part estimée significativement supérieure dans les dépenses de communication commerciale (cf. graphique 2).

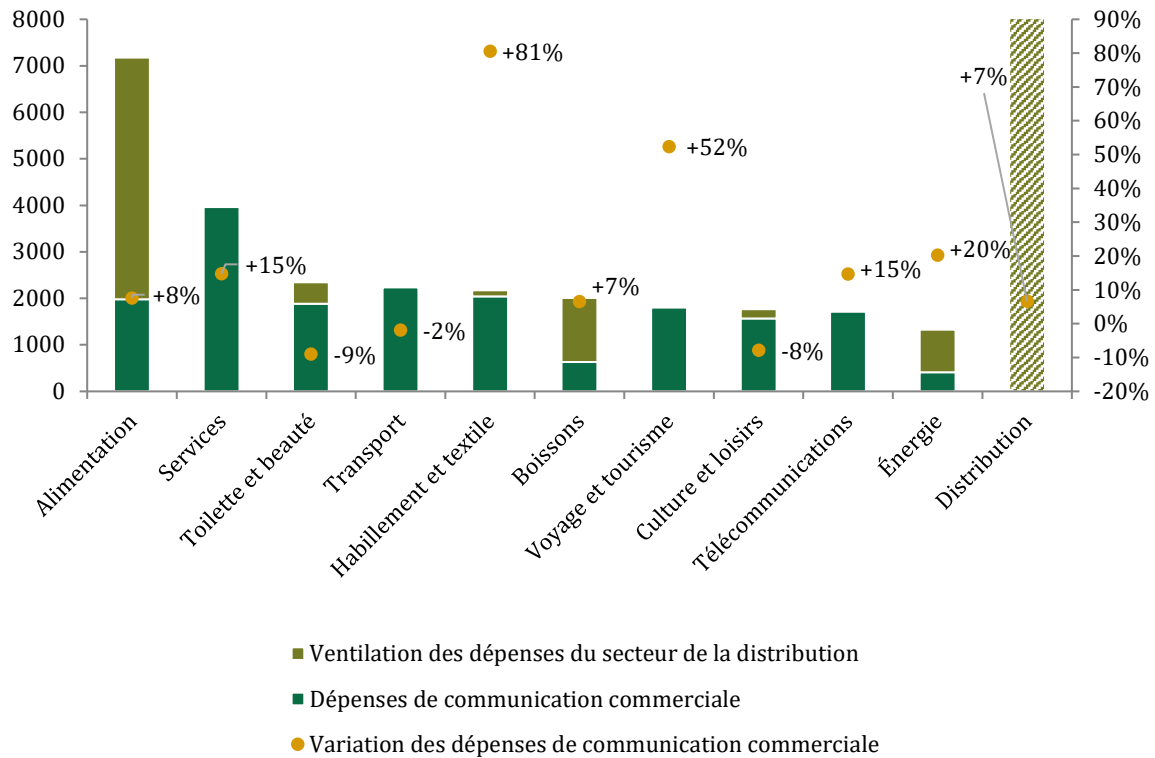
²¹ Sous-secteur classé par *France Pub* dans le secteur « voyage-tourisme ».

²² *France Pub*, 2024.

²³ Xerfi, *Les grandes surfaces alimentaires*, juillet 2024 ([lien](#)).

²⁴ La mission a considéré la part du chiffre d'affaires (CA) des différents produits vendus par les grandes surfaces alimentaires en 2014 et en 2023. En 2023, les produits alimentaires représentaient 72 % du CA des grandes surfaces, dont 15 % dus aux boissons et alcools. Les produits non-alimentaires constituaient 18 % du CA, et les carburants 10 %.

Graphique 2 : Dix secteurs représentant 78 % des dépenses de communication commerciale en 2023, après ventilation des dépenses du secteur de la distribution (en M€)



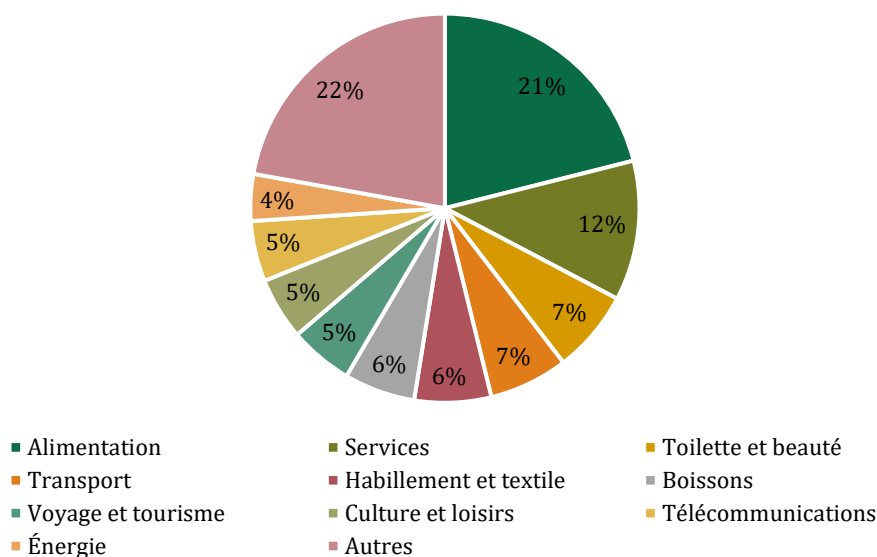
Source : Mission, d'après les données France Pub et Xerfi.

Ainsi présentées, les dépenses nettes de communication commerciale sont concentrées au sein de dix secteurs qui représentent 78 % du marché (cf. graphique 3) : alimentation (21 %), services (12 %), toilette et beauté (7 %), transport (7 %), habillement et textile (6 %), boissons (6 %), voyage et tourisme (5 %), culture et loisirs (5 %), télécommunications (5 %) et énergie (4 %) (la distribution étant reventilée parmi ces dix premiers secteurs). Le reste du marché (22 %, « autres ») est constitué de seize plus petits secteurs, représentant chacun entre 0,1 % et 3 % des dépenses totales²⁵.

²⁵ La typologie retenue est celle de *France Pub*, dont sont issues les données présentées.

Annexe III

Graphique 3 : Composition de la dépense de communication par secteurs (en %)



Source : France Pub.

De 2013 à 2023, les dépenses de communication commerciale ont évolué de façon hétérogène selon ces secteurs. La croissance moyenne globale du marché publicitaire s'est élevée à 8,8 % (+2,8 Md€) entre 2013 et 2023, soit une croissance inférieure à celle du PIB (+11,6 %) sur la même période. Cette croissance a été principalement tirée par huit secteurs (cf. tableau 4), tandis que onze secteurs (classification de *France Pub*) ont diminué leurs dépenses de communications commerciales.

Tableau 4 : Huit secteurs connaissent une croissance de leurs dépenses publicitaires supérieure à 100 M€ entre 2013 et 2023

Secteur	Variation de la dépense publicitaire (en M€)	Variation de la dépense publicitaire (en %)
Habillement et textile	+970 M€	+81 %
Voyage et tourisme	+619 M€	+52 %
Services	+510 M€	+15 %
Alimentation	+510 M€	+8 %
Énergie	+224 M€	+20 %
Télécommunications	+219 M€	+15 %
Ameublement et décoration	+187 M€	+37 %
Boissons	+124 M€	+7 %

Source : France Pub, 2024.

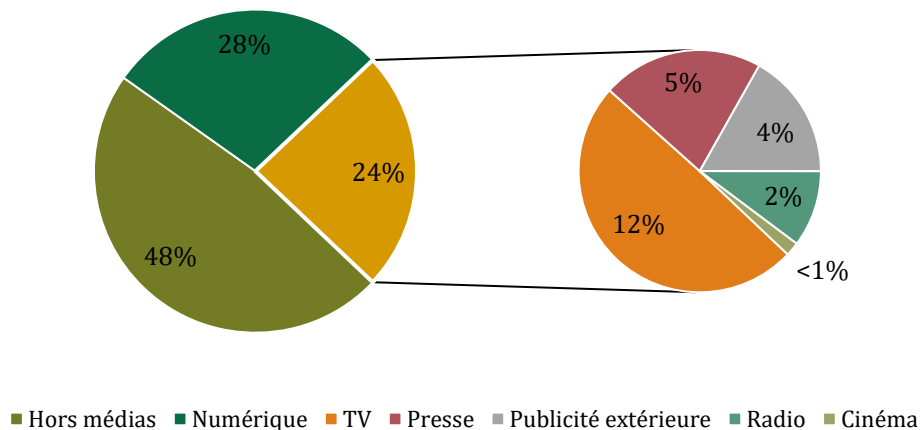
Enfin, ce fort niveau de concentration s'observe également au niveau des produits. En 2023, bien que les dépenses de communication commerciale aient été réparties dans 27 secteurs économiques²⁶ faisant la promotion de près de 1 000 produits, 22 produits auraient représenté 8 Md€ des 34 Md€ des dépenses de communication commerciale en France sur l'année (soit près de 24 % du total).

²⁶ Catégorisation réalisée par *France Pub*.

2.3. Les dépenses de communication commerciale augmentent massivement sur les médias numériques

En 2023, les dépenses de communication commerciale sont concentrées pour moitié « hors médias » (cf. graphique 4), même les dépenses de cette catégorie ont diminué de 3 Md€ depuis 2013. La catégorie « hors médias » regroupe les dépenses de marketing sous forme de courriers adressés, de promotions ou de relations publiques, et n'a pas été étudiée spécifiquement par la mission.

Graphique 4 : Répartition des dépenses de communication commerciale par support de diffusion en 2023

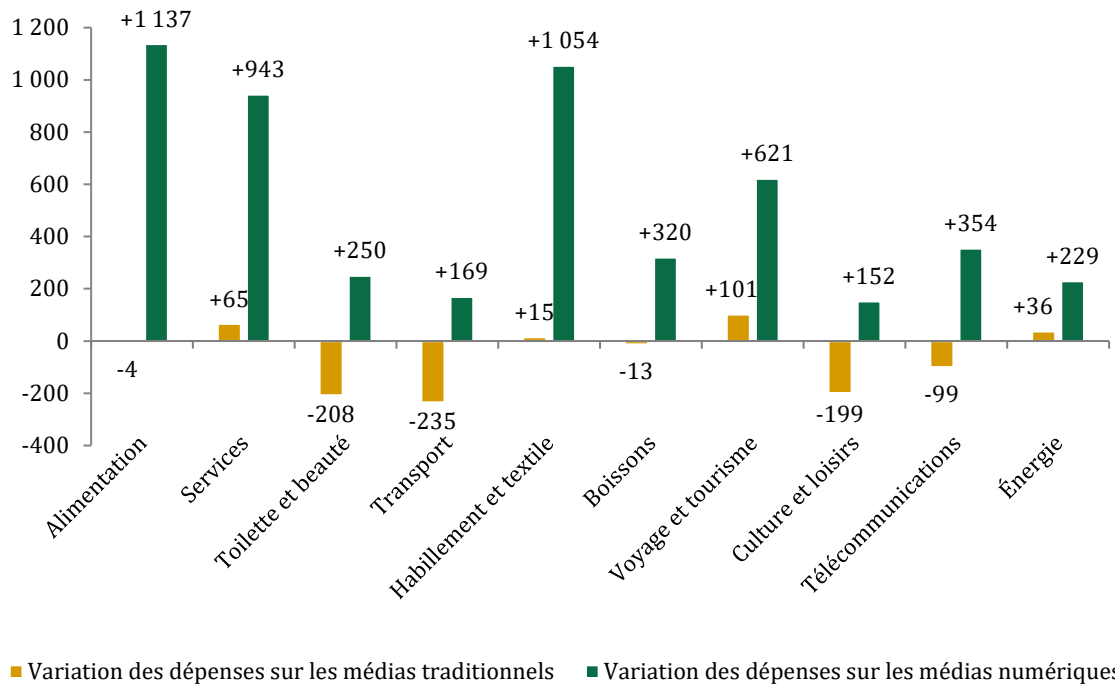


Source : Mission, d'après France Pub.

Les dépenses de publicité en ligne ont augmenté de 6,6 Md€ entre 2013 et 2023, tandis que celles réalisées sur les médias traditionnels ont diminué de 897 M€, les dépenses en télévision restant toutefois stables sur la période. La part du numérique dans le total des dépenses de communication commerciale est ainsi passée de 9 % en 2013 à 28 % en 2023, le phénomène de numérisation ayant touché tous les secteurs (cf. graphique 5 *infra*).

Annexe III

Graphique 5 : Variation des dépenses de communication commerciale des dix premiers secteurs entre 2013 et 2023 (en M€)



Source : Mission, d'après les données France Pub.

La publicité numérique peut être plus efficace que d'autres supports pour engager une vente, car elle permet de cibler les utilisateurs de façon précise. En outre, elle permet d'assurer une information continue sur le succès des marques, avec des mesures réalisées notamment par les plateformes numériques sur la conversion directe à l'achat (cf. Annexe VI). Néanmoins, les communications commerciales dans l'espace numérique peuvent être soumises à une réglementation moins contraignante (cf. Annexes I et IV) et nécessitent une moindre formalisation, notamment puisqu'elles sont moins soumises à un contrôle par les autorités d'autorégulation publicitaire (cf. Annexe II).

Le secteur de l'habillement est celui qui connaît la plus forte numérisation de sa dépense de publicité (+44 points de pourcentage (pp)), suivi de l'enseignement et formation (+41 pp), de l'ameublement et décoration (+31 pp) et du voyage et tourisme (+29 pp) (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Dix secteurs ayant connu la numérisation la plus élevée de leurs dépenses de publicité entre 2013 et 2023 (avec ventilation des dépenses de la distribution)

Secteur	Dépenses publicitaires globales en 2023 (en M€)	Dépenses publicitaires en ligne en 2023 (en M€)	Part des dépenses publicitaires en ligne		Variation 2013-2023 (en points de pourcentage)
			En 2013	En 2023	
Habillement et textile	2 174	1 185	11 %	55 %	+44
Enseignement et formation	329	149	4 %	45 %	+41
Ameublement et décoration	693	244	4 %	35 %	+31
Voyage et tourisme	1 800	804	16 %	45 %	+29
Appareils ménagers	536	193	8 %	36 %	+28

Annexe III

Secteur	Dépenses publicitaires globales en 2023 (en M€)	Dépenses publicitaires en ligne en 2023 (en M€)	Part des dépenses publicitaires en ligne		Variation 2013-2023 (en points de pourcentage)
			En 2013	En 2023	
Industrie	458	126	4 %	28 %	+24
Audiovisuel, photo, cinéma	169	74	21 %	44 %	+23
Services	3 960	1 447	15 %	37 %	+22
Prestige industriel	320	116	14 %	36 %	+22
Bureautique et informatique	748	269	15 %	36 %	+21

Source : France Pub, 2024.

La répartition des dépenses de communication commerciale par support de diffusion varie toutefois selon les secteurs. Par exemple, l'automobile est le deuxième secteur publicitaire dans les médias traditionnels, alors qu'il n'occupe que la quatorzième place en *paid social* (publicité payante diffusée sur les réseaux sociaux)²⁷. Parmi les dix secteurs ayant la dépense de communication la plus élevée, la part des dépenses de communication réalisée sur les médias traditionnels varie entre 18 % (énergie) et 36 % (culture et loisirs). De même, la part des dépenses de communication en ligne est comprise entre 13 % (toilette et beauté) et 55 % (habillement et textile).

Plus largement, les secteurs ont recours à un usage différencié des supports parmi les médias traditionnels (cf. tableau 6). Par exemple, la part des dépenses de communication réalisées à la télévision est comprise entre 2 % (bureautique et informatique) et 31 % (pharmacie et médecine). **En moyenne, la télévision reste le média traditionnel le plus investi par les dix secteurs économiques présentant une dépense de communication supérieure à 1 Md€** : ainsi, six de ces dix secteurs y réalisent plus de 10 % de leur dépense totale de communication.

Tableau 6 : Répartition des dépenses de communication dans les médias traditionnels des dix secteurs ayant une dépense de communication > 1 Md€

Secteur	Télévision	Presse	Radio	Publicité extérieure	Cinéma
Alimentation	13 %	3 %	3 %	2 %	0 %
Services	12 %	6 %	2 %	4 %	0 %
Beauté	18 %	3 %	1 %	4 %	0 %
Transport	16 %	5 %	4 %	3 %	0 %
Habillement et textile	6 %	7 %	1 %	6 %	0 %
Boissons	8 %	4 %	5 %	6 %	0 %
Voyage et tourisme	15 %	6 %	1 %	5 %	1 %
Culture et loisirs	9 %	7 %	2 %	13 %	4 %
Télécommunication	12 %	3 %	2 %	5 %	1 %
Énergie	8 %	5 %	4 %	2 %	0 %

Source : France Pub.

²⁷ Kantar, premier trimestre 2024.

2.4. Le croisement des données environnementales et de dépenses publicitaires révèle l'intérêt de concentrer les travaux sur certains secteurs économiques

Il n'existe pas de données homogènes permettant de croiser de manière certaine l'empreinte environnementale de la consommation de produits et la pression publicitaire sur ces produits (cf. Annexe V).

En première analyse, la comparaison des données de *France Pub* et de celles du CGDD permet d'apprécier les secteurs (sans assurance qu'ils représentent exactement les mêmes produits car les secteurs ne sont pas homogènes) pour lesquels les pressions en termes d'empreinte carbone et de publicité sont élevées (cf. tableau 7 et graphique 6).

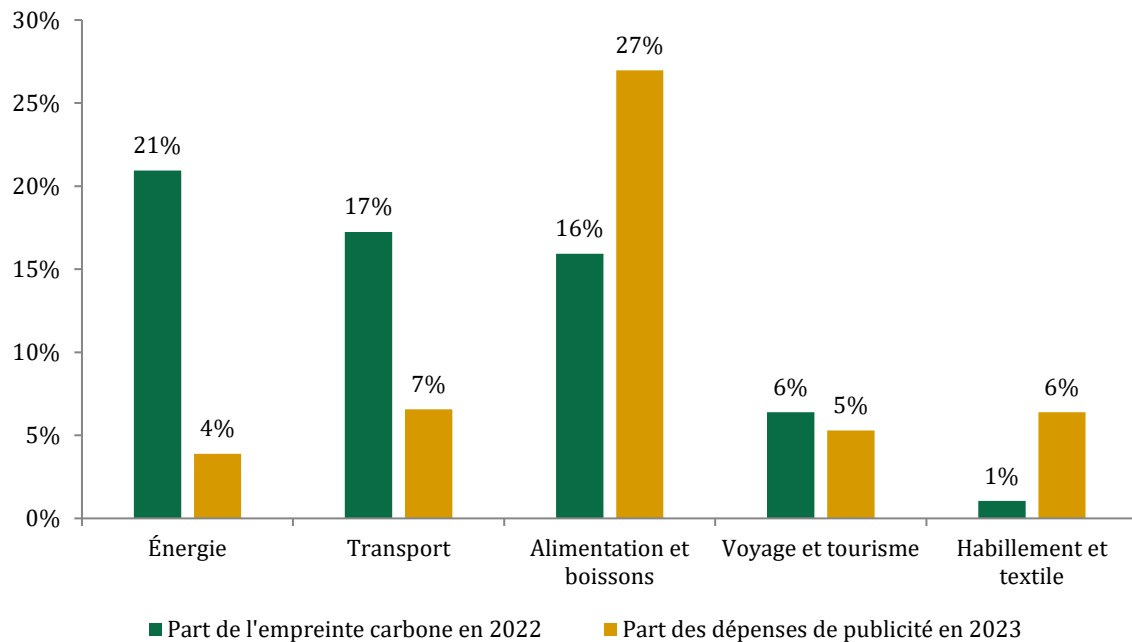
Tableau 7 : Part des secteurs économiques dans l'empreinte carbone de la France et dans le total des dépenses publicitaires (en %)

Secteur	Part de l'empreinte carbone en 2022	Part des dépenses publicitaires en 2023
Alimentation et boissons	16 %	27 %
Services	Non disponible (N.D.)	12 %
Beauté	N.D.	7 %
Transport²⁸	17 à 20 %	7 %
Habillement et textile	1 %	6 %
Voyage et tourisme	3 à 6 %	5 %
Culture et loisirs	1 %	5 %
Télécommunication	1 %	5 %
Énergie	21 %	4 %
Information et médias	N.D.	3 %
Bureautique et informatique	2 %	2 %
Ameublement et décoration	1 %	2 %
Pharmacie et médecine	4 %	2 %
Appareils ménagers	2 %	2 %

Source : SDES et France Pub ; en gras, les secteurs particulièrement étudiés.

²⁸ L'empreinte carbone associée aux secteurs « transport » et « voyage et tourisme » varie selon qu'on y associe les émissions relatives au transport aérien. En effet, les communications commerciales du transport aérien sont comptabilisées par *France Pub* dans ces deux secteurs selon le type d'acteur qui est à l'origine de la dépense.

Graphique 6 : Part dans l’empreinte carbone de la France et le total des dépenses publicitaires des secteurs économiques mentionnés dans la lettre de mission (en %)



Source : France Pub et CGDD.

La comparaison entre les dépenses publicitaires et le bilan carbone par secteur montre que les secteurs de l’alimentation et des boissons et celui des transports (routier et aviation uniquement) cumulent une forte intensité de dépenses publicitaires ainsi qu’une part importante dans les émissions de GES.

La pression publicitaire du secteur de l’énergie est moindre, mais son étude a été réalisée conformément à la lettre de mission. Le secteur du tourisme a été abordé d’une part en tant que secteur, et d’autre part avec les émissions du transport aérien.

La mission s’est également penchée sur le secteur textile en raison d’une forte pression publicitaire de la mode éphémère (*fast-fashion*), principalement numérique, croisée à des enjeux environnementaux autres que le carbone, et localisés sur des lieux de production comme de fin de vie majoritairement situés en dehors du territoire français (consommation et pollution de l’eau, consommation de sol, production de déchets et impact sur la santé) et détaillés *infra* (cf. tableau 10).

La mission propose enfin des analyses rapides sur l’électroménager et le mobilier, dont les tendances sur le marché des communications commerciales suivent une évolution similaire – bien que moins sensible – à celle de la *fast-fashion*.

Ces secteurs font l’objet d’une pression publicitaire importante, mais dont la dynamique et la nature (présence sur le numérique) sont variées (cf. tableau 8 *infra*).

Annexe III

Tableau 8 : Synthèse de la pression publicitaire des secteurs mentionnés dans la lettre de mission

Secteur	Part dans les investissements publicitaires	Évolution des investissements publicitaires 2013-2023	Supports de diffusion privilégiés	Caractéristiques particulières
Transport	7 % (dont 96 % dans l'automobile)	-2 %	24 % des dépenses sont réalisées pour de la publicité en ligne (augmentation de +228 % entre 2013 et 2023) - Les supports médias traditionnels (29 %) et hors médias (47 %) restent privilégiés	- Le secteur automobile est le 3^{ème} secteur le plus représenté dans les médias traditionnels - Renault (5^{ème}) et Peugeot (9^{ème}) font partie des dix premiers annonceurs
Voyage et tourisme	5 %	+52 %	45 % des dépenses sont réalisées pour de la publicité en ligne, ce qui en fait le deuxième secteur le plus numérisé (augmentation de +338 % entre 2013 et 2023) 15 % des dépenses se font à la télévision	- Forte présence dans les contenus des influenceurs sur les réseaux sociaux - Incitations à des séjours de plus en plus courts à forte intensité de déplacement
Alimentation et boissons	27 % (dont 21 % pour l'alimentation et 6 % pour les boissons)	+8 % pour l'alimentation +6 % pour les boissons	- Le secteur alimentaire s'est peu déplacé vers le numérique en comparaison avec d'autres secteurs (dont 13 % pour l'alimentation et 14 % pour les boissons) 58 % des dépenses se font hors médias	- Les produits alimentaires sont extrêmement présents à la télévision, notamment s'agissant de produits peu sains (cf. Annexe I) - Les quatre premiers annonceurs en France sont de la grande distribution (<i>E. Leclerc, Lidl, Intermarché, Carrefour</i>) - Parmi les 30 premiers annonceurs figurent deux marques de restauration rapide et deux fabricants de produits sucrés
Énergie	4 %	+20 %	Investissements publicitaires en ligne en augmentation de +308 % entre 2013 et 2023	Croissance favorisée par les hausses récentes du prix de l'énergie
Mode, habillement	6 %	+81 % pour la mode habillement +900 % pour certaines enseignes de <i>fast-fashion</i>	- Forte présence sur le numérique (55 % des dépenses en 2023) et notamment le <i>retail media</i> - Investissements publicitaires en ligne en augmentation de +800 % entre 2013 et 2023	- Fort développement en ligne avec l'émergence de nouveaux acteurs (<i>Shein, Temu</i>) - Marketing mettant en avant des prix très bas

Source : Mission.

3. La mission a réalisé des analyses ciblées sur les secteurs présentant le plus de pression publicitaire et d'empreinte environnementale

3.1. La réduction de la pression publicitaire exercée par l'automobile et le transport aérien lié au tourisme peuvent constituer des objectifs à court terme

3.1.1. Le transport représente le premier poste d'émissions de GES et une forte pression publicitaire

En France, le secteur des transports représente une empreinte carbone de 2,8 tonnes équivalent de CO₂ (CO₂ éq) par individu, et constitue le premier contributeur aux émissions de GES de la France (29,2 %).

Si les émissions de GES liées aux transports sont restées en 2022 inférieures au niveau antérieur à la crise sanitaire du Covid-19 (-3 % par rapport à 2019), elles demeurent dynamiques avec une reprise de +12,4 % entre 2020 et 2021 et une augmentation de +2,3 % entre 2021 et 2022.

La décomposition de l'empreinte carbone des déplacements des Français met en évidence que l'empreinte carbone du transport provient majoritairement des carburants fossiles (cf. tableau 9). Ainsi, 60 % de l'empreinte est générée par la fabrication et la consommation de carburant, et 19 % est attribuable à l'industrie automobile (construction et entretien des véhicules). Le transport aérien représente quant à lui 10 % de l'empreinte carbone du secteur des transports.

Tableau 9 : Répartition de l'empreinte carbone des déplacements

Poste de consommation	Tonnes de CO ₂ équivalent par personne et par an	Part (en %)
Fabrication et consommation de carburant	1,7	60 %
Construction et entretien des véhicules	0,5	19 %
Transport aérien	0,3	10 %
Transport terrestre	0,2	6 %
Autres infrastructures	0,2	5 %
Total	2,9	100 %

Source : CGDD.

En effet, en France, 94 % des GES émis par les transports sont attribuables aux transports routiers, avec une contribution majoritaire des voitures particulières²⁹ :

- ♦ 52 % des émissions de GES du secteur des transports en 2022 proviennent de l'utilisation des voitures particulières (68,3 Mt CO₂ éq) ;
- ♦ 25 % (33,1 Mt CO₂ éq) des émissions de GES du secteur proviennent des véhicules lourds, y compris bus et cars.

²⁹ Service des données et des études statistiques (SDES), *Chiffres clés des transports – Édition 2024*, Partie 4 : externalités du transport, mars 2024 ([lien](#)).

De plus, le transport routier est responsable de diverses pollutions :

- ◆ 44 % des émissions d'oxydes d'azote (NOx) en France et 8 % des émissions de particules fines (provenant de l'usure des pneus et des freins ainsi qu'à l'échappement), polluants de l'air nocifs pour la santé ;
- ◆ l'empreinte environnementale de la fabrication des véhicules en France inclut des enjeux liés à l'extraction de ressources naturelles (métaux, caoutchouc) pour les pièces détachées et l'importation de matériaux³⁰ ;
- ◆ l'aménagement des routes est la seconde cause d'artificialisation des sols en France dommageable à la biodiversité ;
- ◆ en France, 1,3 million de véhicules sont déclarés hors d'usage chaque année, générant une production de déchets.

La mise en place de normes européennes et nationales a poussé l'industrie automobile à une diminution des émissions de CO₂ et de polluants à l'échappement³¹, et les consommateurs vers l'investissement dans des véhicules électriques ou hybrides. Notamment :

- ◆ le règlement (UE) 2023/851 du 19 avril 2023 impose aux automobiles neuves de ne plus émettre de CO₂ en 2035. Sont concernées les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs ;
- ◆ le plan *France Relance* initié en 2020 a alloué 1,9 Md€ pour accompagner la transition vers les véhicules électriques et hybrides ;
- ◆ des politiques nationales incitatives tel que le « bonus écologique », pouvant aller jusqu'à 7 000 € pour l'achat d'un véhicule électrique, encouragent les particuliers à acquérir ce type de véhicule plutôt qu'une voiture thermique. **Les discussions en cours sur le projet de loi de finances favorisent une politique de prix articulée autour du bonus-malus³² ;**
- ◆ l'adoption de restrictions sur les véhicules thermiques dans les zones à faibles émissions (ZFE).

Dans ce contexte, le parc automobile français entame une phase d'électrification massive. En 2023, 304 000 véhicules particuliers neufs 100 % électriques ou à hydrogène ont été vendus, contre 8 900 en 2013 et 32 000 en 2018, soit une multiplication des ventes par près de dix en cinq ans. Par ailleurs, la France comptait au deuxième trimestre 2024 près de 139 000 points de charge ouverts au public, soit une multiplication par plus de quatre en autant d'années³³.

³⁰ Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH), *Le véhicule électrique dans la transition écologique en France*, décembre 2017 ([lien](#)).

³¹ Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe ([lien](#)).

³² Direction de l'information légale et administrative, *Malus automobile 2024 : durcissement du barème*, janvier 2024 ([lien](#)).

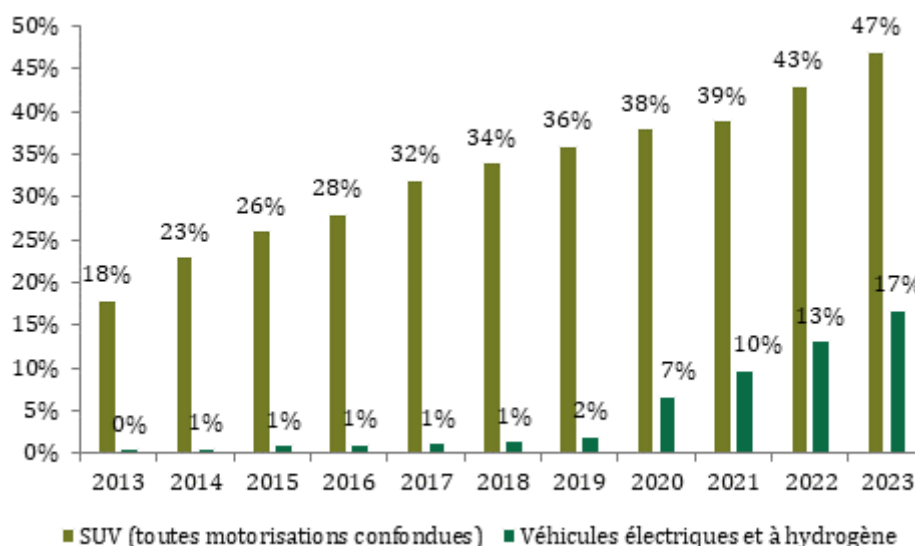
³³ Enedis open services & open data, site internet, « Nombre de points de charge », 2024 ([lien](#)).

Toutefois, **si les émissions unitaires des véhicules particuliers se sont réduites (-22,9 % entre 1990 et 2021), l'augmentation du poids et du nombre de véhicules³⁴ a atténué la baisse des émissions attendue liée au progrès technologique.** Sur l'ensemble de son cycle de vie, un véhicule électrique émet trois à quatre fois moins de GES qu'un véhicule thermique de dimension comparable. Toutefois, en raison des émissions supérieures associées à sa fabrication, ce gain environnemental ne se matérialise qu'après 30 000 à 40 000 km de roulage³⁵, soit deux à trois ans d'utilisation.

En fonction du poids du véhicule, les émissions associées à la construction peuvent varier de 4 à 15 tonnes de CO₂ eq (pour certains « véhicules utilitaires sport », dits « SUV »). Ainsi, une diminution des émissions des GES ne peut être observée qu'après 100 000 km parcourus en SUV électrique par rapport à une voiture citadine thermique³⁶.

Or, si les véhicules électriques et à hydrogène représentent 17 % des ventes de véhicules neufs en 2023, la part des SUV dans les ventes de véhicules électriques est passée de 6 % en 2017 à 30 % en 2022³⁷. Au total, près d'un véhicule neuf sur deux vendu est désormais un SUV³⁸ (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Parts de marché des SUV et des véhicules électriques et à hydrogène



Source : SDES, CFA et CCFA, 2024.

Par ailleurs, au-delà des gains en matière d'émissions de CO₂, le secteur des véhicules électriques soulève de nouveaux enjeux environnementaux :

- ♦ la production des batteries pose des questions cruciales en matière d'extraction minière de métaux rares (cobalt, lithium)³⁹, ainsi que de consommation d'eau ;

³⁴ Service des données et des études statistiques (SDES), site internet, « 38,9 millions de voitures en circulation en France au 1^{er} janvier 2023 », novembre 2023 ([lien](#)).

³⁵ Carbone 4, site internet, « Les idées reçues sur la voiture électrique », février 2022 ([lien](#)).

³⁶ Ademe, *Les avis de l'Ademe. Voitures électriques et bornes de recharge*, octobre 2022 ([lien](#)).

³⁷ Fondation Jean Jaurès, *La « SUV-ification » du marché automobile. Des stratégies industrielles aux imaginaires de consommation*, octobre 2023 ([lien](#)).

³⁸ Tels qu'ils sont définis par l'Arcom dans son évaluation des contrats climat, en reprenant la définition de définition de l'ADEME : les « SUV » sont des modèles à la carrosserie réhaussée (pour une apparence aventureuse et robuste) et à l'encombrement supérieur à celui des berlines ou breaks dont ils dérivent, sans forcément offrir de prestations accrues en habitabilité ou en franchissement.

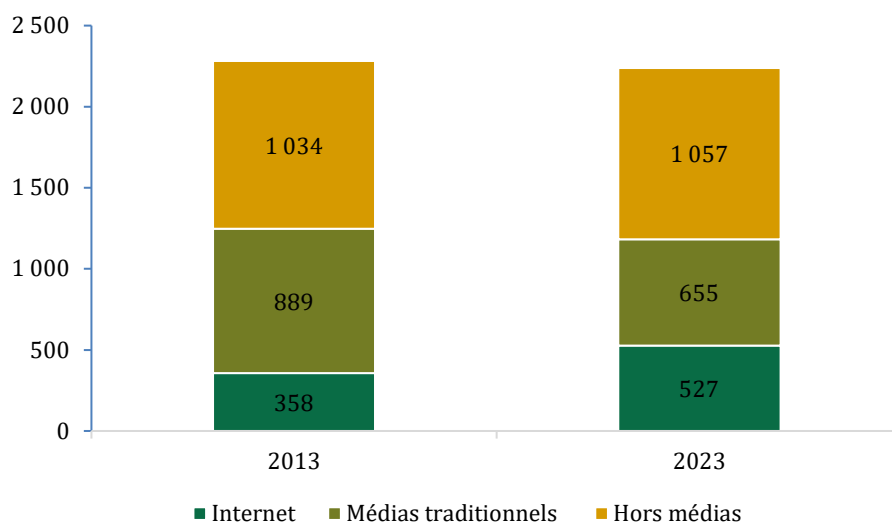
³⁹ Direction générale des entreprises (DGE), *Les thèmes de la DGE. Transformations et défis de la filière automobile*, n°4, octobre 2022 ([lien](#)).

Annexe III

- ◆ le recyclage des batteries soulève des difficultés à gérer ces déchets, bien que 80 % des composants des batteries soient actuellement recyclables⁴⁰.

La part du secteur des transports dans les dépenses totales de communication demeure stable entre 2013 et 2023, autour de 7 % (2,3 Md€) (cf. graphique 8 *infra*). L'automobile représenterait, sur une année donnée, plus de 2,2 Md€ d'investissements nets en communications commerciales, soit 96 % de l'investissement en communications commerciales du secteur des transports.

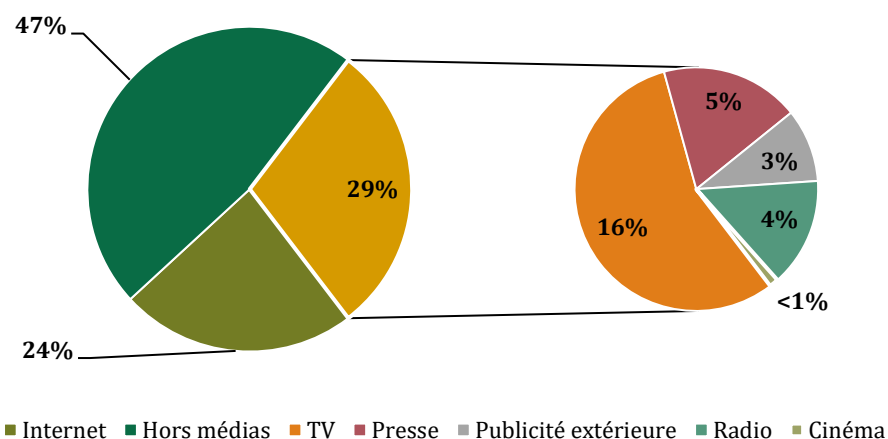
Graphique 8 : Dépenses de communication commerciale du secteur des transports (en M€)



Source : France Pub.

Le secteur a connu une numérisation moins marquée que d'autres secteurs examinés par la mission. En effet, si les dépenses réalisées sur Internet augmentent de 47 %, leur part passe de 16 % à 24 % entre 2013 et 2023 (cf. graphique 9).

Graphique 9 : Répartition de la dépense de communications commerciales du secteur des transports



Source : France Pub.

⁴⁰ Gouvernement français, *Pour y voir + clair. Le vrai / faux sur les véhicules électriques*, janvier 2024 ([lien](#)).

S'agissant du contenu de ces communications commerciales, la publicité automobile met de façon croissante en avant les véhicules électriques et hybrides (cf. *supra*). En 2022, les constructeurs automobiles ont consacré plus de 40 % de leurs budgets publicitaires à ces modèles, soulignant les bénéfices environnementaux comme la réduction des émissions de CO₂ et la contribution à la lutte contre le réchauffement climatique. Des marques axent leurs campagnes sur la durabilité du point de vue des émissions par kilomètre, la performance écologique et les économies d'énergie, souvent associées à des slogans mettant en avant « l'avenir vert de la mobilité » ⁴¹.

Toutefois, ces communications commerciales participent d'une forte exposition des consommateurs à une image de la mobilité articulée autour de la voiture particulière, synonyme de liberté de déplacement et de praticité, à l'opposé de la promotion dans l'imaginaire collectif du recours à d'autres modes de transport moins émissifs (transports en commun notamment).

Les véhicules continuent de représenter une part importante des contenus publicitaires, notamment pour les SUV ou 4x4 et les voitures « haut de gamme ». En effet, la part de marché des SUV est passée de 5 % en 2008 à 40 % en 2020. En conséquence, les constructeurs investissent prioritairement dans la publicité pour ces véhicules, **estimée à 45 % du marché de la publicité audiovisuelle pour les véhicules** selon l'évaluation des contrats climat (cf. Annexe I) par l'autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom). Ces publicités insistent sur la facilité que procure ce type de véhicules pour accéder à des espaces naturels préservés et reculés (forêts, rivières, montagnes, déserts) ⁴², ainsi que sur leur caractère fiable et sécurisant.

Les communications commerciales du secteur automobile revêtent une importance particulière, dans la mesure où elles perpétuent un imaginaire profondément ancré autour du déplacement motorisé en véhicules particuliers. Ces communications font ainsi l'objet de nouvelles réglementations depuis le 1^{er} mars 2022 ⁴³, qui leur imposent d'afficher :

- ◆ des messages incitant à la mobilité douce, aux transports en commun ou au covoiturage, qui s'avèrent peu efficaces pour inciter effectivement à utiliser d'autres moyens de transport que la voiture individuelle (cf. Annexe VI) ;
- ◆ le niveau d'émissions de CO₂ induit par l'usage du véhicule, par le biais d'une « étiquette carbone », dont les classes d'émission sont aujourd'hui obsolètes et n'informent pas le consommateur sur l'empreinte carbone liée au cycle de vie des véhicules (cf. Annexe I).

Au regard de ces éléments, la mission propose dans son plan d'actions de renforcer l'information des consommateurs dans les communications commerciales relatives aux véhicules, par la transformation de l'étiquette pour tenir compte de l'ensemble du cycle de vie, et par la prise d'engagements volontaires des acteurs sur les types de véhicules promus.

⁴¹ Kantar Média.

⁴² Résistance à l'agression publicitaire, *Stop à la pub automobile. La voiture à l'assaut de notre imaginaire*, octobre 2024 ([lien](#)).

⁴³ En application des lois n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ([lien](#)) et n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « climat et résilience » ([lien](#)).

3.1.2. Le transport aérien se caractérise par sa contribution disproportionnée aux émissions de GES eu égard au faible nombre de voyageurs

Le transport aérien est fortement émetteur de GES rapporté au nombre de voyageurs. Il représente 4 % de l'empreinte carbone des Français et est responsable de 2,6 % des émissions de GES au niveau mondial, mais de 5,1 % du réchauffement climatique constaté entre 2000 et 2018⁴⁴. Surtout, les émissions associées au transport aérien ont augmenté de +24 % entre 1990 et 2022, alors que la consommation de voyages en avion est très concentrée dans la population, puisque 80 % de la population mondiale et 40 % des Français n'ont jamais pris l'avion. Cette hausse du trafic recouvre par ailleurs une intensification de ce mode d'usage plutôt que sa démocratisation⁴⁵.

La consommation de voyages en avion est en effet directement liée au revenu : en France, les 10 % des ménages les plus aisés émettent, par leurs voyages en avion, quinze fois plus de CO₂ que les 10 % des ménages aux revenus les plus modestes⁴⁶. En 2019, 34,1 millions de passagers ont embarqué pour des vols intérieurs en France, contre 145,4 millions pour des vols internationaux⁴⁷. Les années post crise sanitaire du Covid-19 sont marquées par une forte hausse du nombre de passagers, après l'arrêt quasi complet de l'activité en 2020. Ainsi l'activité s'est établie en 2022 à 84,8 % de son niveau de 2019, et a cru de +12 % par rapport à 2019 en 2023.

Selon l'enquête nationale auprès des passagers aériens⁴⁸, la majorité des trajets sont réalisés dans le cadre de vacances et loisirs, 19 % des vols sont contraints par un motif professionnel, 2 % par un motif scolaire et 1 % par un motif de santé (cf. graphique 10). En outre, les séjours touristiques évoluent et sont désormais plus nombreux et plus courts⁴⁹ : en quarante ans, la durée moyenne des séjours est passée de 17 à 10 jours, et leur fréquence a augmenté de 1,4 à 1,7 séjours annuels.

⁴⁴ Lee et al., *The contribution of global aviation to anthropogenic climate forcing for 2000 to 2018*, *Atmospheric Environment*, janvier 2021 ([lien](#)).

⁴⁵ Ademe, *Élaboration de scénarios de transition écologique du secteur aérien*, septembre 2022 ([lien](#)).

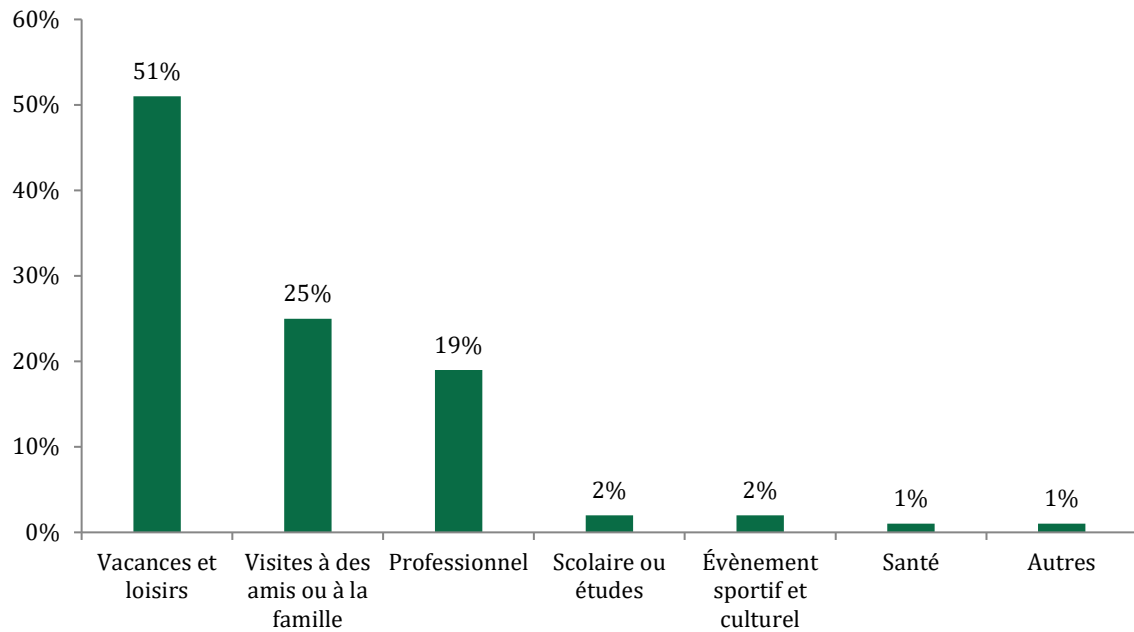
⁴⁶ Antonin Pottier et al., *Qui émet du CO₂ ? Panorama critique des inégalités écologiques en France*, *Revue de l'OFCE*, n°169, novembre 2020 ([lien](#)).

⁴⁷ Xerfi, *Le transport aérien*, novembre 2024 ([lien](#)).

⁴⁸ Direction générale de l'aviation civile (DGAC) et Ifop, *Enquête nationale auprès des passagers aériens. Année 2023*, juin 2024 ([lien](#)).

⁴⁹ Atout France, 2024 ([lien](#)) ; Insee, *Le tourisme en France. Édition 2008*, mai 2009 ([lien](#)).

Graphique 10 : Motif principal des passagers aériens en France en 2023



Source : Ifop et DGAC, 2023.

Dans ce contexte, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) souligne le caractère hypothétique et encore incertain des alternatives aux énergies fossiles pour l'aviation, et rappelle donc l'importance de réduire le trafic aérien à court comme à moyen terme.

3.1.3. Les secteurs du tourisme et du transport aérien se caractérisent par des dépenses publicitaires dynamiques

Le secteur des voyages et du tourisme a connu une augmentation de 52 % de sa dépense de communication commerciale entre 2013 et 2023, passant de 1,2 Md€ à 1,8 Md€. En 2023, ce secteur représente 5 % des dépenses totales de communication. Le transport aérien est présenté par ailleurs dans le secteur « Transports » des données *France Pub*, sans que l'on puisse dire quelle est sa proportion exacte (entre 0 % et 4 %, soit 89 M€). Le secteur aéronautique est quant à lui présenté dans le secteur « Prestige industriel ».

Les dépenses publicitaires se sont aussi largement déplacées en ligne (cf. graphique 11), augmentant de 340 % entre 2013 et 2023, tandis que les dépenses sur les médias traditionnels ont augmenté de 25 % sur la même période.

S'agissant des motifs de voyage mis en avant par les communications commerciales, il s'agit avant tout de destinations de plaisance. L'association environnementale Greenpeace signale dans un rapport d'octobre 2023⁵⁰ l'omniprésence dans les communications commerciales du secteur de plages paradisiaques désertiques, ainsi que le champ lexical de la distance et du lointain (par exemple : « élargissez votre horizon »⁵¹ ou encore « explorez plus loin »⁵²).

⁵⁰ Greenpeace, « En mode avion ». L'emprise de la publicité et des influenceurs sur nos imaginaires du voyage, octobre 2023 ([lien](#)).

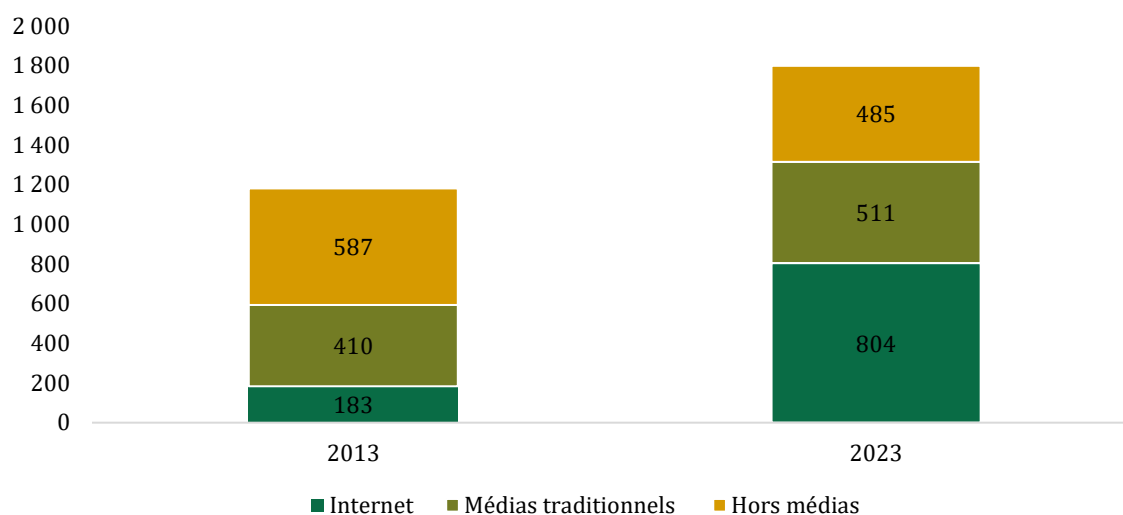
⁵¹ Lufthansa.

⁵² Air France.

Les contenus publicitaires du secteur ont également pour caractéristique d'inciter à la multiplication des voyages de loisirs de courte durée en avion. Ce point a été relevé notamment par le jury de déontologie de la publicité (JDP) de l'association « autorité de régulation professionnelle de la publicité » (ARPP, cf. Annexe II), sur une publicité de la compagnie *Transavia* affichant des tarifs attractifs vers plusieurs villes européennes, accompagné du slogan « *Ne passez jamais vos week-ends au même endroit* ». Le JDP a estimé la plainte fondée, soulignant que la publicité véhiculait « *un message contraire aux principes communément admis du développement durable, consistant à limiter le recours à l'avion, en particulier pour les voyages d'agrément* » et incitait à des « *modes de consommation excessifs au sens de la recommandation relative au développement durable* »⁵³.

Enfin, **le secteur est particulièrement concerné par la porosité croissante entre publicités et contenus organiques publiés sur les réseaux sociaux** (cf. Annexe IV). À ce titre, *Greenpeace* note dans son rapport précité la ressemblance entre les publicités pour le transport aérien et les contenus relayés par des « influenceurs voyage » sur le réseau social *Instagram*.

Graphique 11 : Dépenses de communication commerciale du secteur « voyage et tourisme » (en M€)



Source : France Pub.

⁵³ JDP, site internet, « Transavia – Affichage – Plainte fondée », 4 mai 2022 ([lien](#)).

3.1.4. Une limitation des communications commerciales sur le transport aérien, en particulier sur les courts séjours, permettrait d'envoyer un signal sur la nécessaire évolution des comportements individuels de voyage

S'agissant des possibilités de régulation sectorielle, le droit européen⁵⁴ prévoit qu'un État-membre puisse, « *lorsqu'il existe des problèmes graves en matière d'environnement* », limiter ou refuser l'exercice des droits de trafic, c'est-à-dire le droit d'exploiter un service aérien entre deux aéroports communautaires, notamment lorsque d'autres modes de transport fournissent un service satisfaisant, sous réserve de respecter certaines conditions⁵⁵. La Commission européenne s'est prononcée en faveur de la compatibilité de cette mesure⁵⁶. Cette régulation concerne toutefois les vols en avion, mais pas le champ des communications commerciales.

Dans ce contexte, une mission de l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) a déjà recommandé une interdiction de certaines communications commerciales sur le transport aérien⁵⁷. Outre une information obligatoire du consommateur « *sous la forme d'une phrase du type « l'empreinte carbone de ce voyage représente x % du budget carbone annuel et individuel compatible avec l'objectif de limiter le réchauffement climatique à un niveau très inférieur à 2°C* », dont l'efficacité n'est pas établie (cf. Annexe VI), la mission proposait de : « **restreindre la possibilité pour les compagnies aériennes de réaliser de la publicité pour des billets d'avion à prix très faible et/ou à impact environnemental excessif, en particulier s'il existe une alternative ferroviaire** ».

Ces questions ont été étudiées par la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères chargés de l'économie et des finances, à la demande de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Il était ainsi demandé à la DAJ d'étudier différentes hypothèses de régulation supplémentaires du secteur :

- ◆ **l'obligation de faire apparaître de nouvelles mentions obligatoires dans les publicités.** À ce sujet, la DAJ estimait que cette mesure instituait une différence de traitement entre vols et devait donc être justifiée par une différence de situation (en l'occurrence, le coût environnemental des vols) et par la poursuite d'un objectif à valeur constitutionnelle (la protection de l'environnement). **Les mentions sur l'empreinte carbone concernant un trajet donné sont possibles, mais celles sur le bilan total d'une compagnie aérienne présenteraient un risque juridique plus élevé ;**
- ◆ **l'interdiction de publicités pour le transport aérien en cas d'existence d'une alternative en train** (trajet ferroviaire inférieur à 4h30 ou moins de 12h en train de nuit), **de dépassement d'un seuil d'émission de GES, ou d'un séjour court avec un transport aérien long⁵⁸.** Cette mesure paraissait envisageable pour la DAJ dès lors

⁵⁴ Règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (refonte), article 20, alinéa 1^{er} ([lien](#)).

⁵⁵ Pour être conformes au droit de l'Union, ces mesures doivent être non discriminatoires, ne pas provoquer de distorsion de la concurrence entre les transporteurs aériens, ne pas être plus restrictives que nécessaire pour résoudre les problèmes et doivent avoir une durée limitée à trois ans maximum. Sur ce fondement, les autorités françaises ont notifié par lettre du 17 novembre 2021 leur intention d'interdire les services réguliers de transport aérien public de passagers concernant toutes les liaisons aériennes à l'intérieur du territoire français dont le trajet est également assuré sur le réseau ferré national sans correspondance et par plusieurs liaisons quotidiennes d'une durée inférieure à 2h30

⁵⁶ Décision d'exécution (UE) 2022/2358 de la Commission du 1^{er} décembre 2022 concernant la mesure française introduisant une limitation de l'exercice des droits de trafic en raison de problèmes graves en matière d'environnement, en vertu de l'article 20 du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil ([lien](#)).

⁵⁷ IGF et IGEDD, *Évaluation de la pertinence d'un prix de vente minimum et leviers permettant de limiter l'impact environnemental du transport aérien*, décembre 2022 ([lien](#)).

⁵⁸ Par exemple, une publicité pour un voyage qui impliquerait un vol long-courrier et un séjour sur place inférieur à deux semaines.

qu'elle n'institue de différence de traitement ni entre annonceurs (comparateurs de vol, compagnies aériennes, agences de voyage), ni entre supports publicitaires. **La DAJ soulignait qu'il était néanmoins nécessaire de s'assurer que le motif d'une telle interdiction ne puisse être atteint par des mesures moins défavorables comme les mentions obligatoires.** La présente mission a toutefois établi que les mesures relatives aux mentions ou aux affichages environnementaux ont une efficacité moindre que les mesures d'interdiction ou de limitation des publicités (*cf.* Annexe VI), ce qui pourrait aller dans le sens d'une validation d'une telle mesure.

La DAJ soulignait cependant que la Commission européenne a rappelé qu'une série d'outils législatifs étaient en cours d'adoption pour aider et encourager le secteur aérien à réduire significativement ses émissions de GES et, qu'une fois en vigueur, la justification des différentes mesures envisagées d'affichage environnemental et d'interdiction de la publicité de certains trajets aériens serait fragilisée.

Comme expliqué en annexe IV, **une obligation générale d'affichage environnemental sur les supports publicitaires ou une interdiction pour une partie des publicités des compagnies aériennes ne pourraient s'appliquer qu'aux seuls prestataires établis en France, et revêtirait donc une dimension symbolique.**

D'autre part, la direction générale de l'aviation civile (DGAC) préconisait d'exclure du champ d'application de ces mesures les lignes d'aménagement du territoire, les liaisons vers les territoires d'Outre-mer, ainsi que les compagnies aériennes en-dessous des seuils du système d'échange de quotas d'émissions de l'UE (SEQE-UE), en raison de l'objectif d'intérêt général poursuivi par ces lignes (désenclavement des territoires). Il est à noter que ce principe, contrairement à la protection de l'environnement, n'a pas de valeur constitutionnelle⁵⁹, et que ces dérogations pourraient créer une différence de traitement susceptible de constituer une rupture d'égalité. Les objectifs justifiant des exceptions et donc une rupture d'égalité par rapport à une mesure en principe à caractère général n'ont néanmoins pas besoin d'être de valeur constitutionnelle pour être envisagés. En revanche, il faut qu'ils soient véridiques et que les exceptions leur correspondent.

Le plan d'actions de la mission comprend donc une proposition d'interdiction de communications commerciales sur le transport aérien, qui devrait être ciblée sur les trajets où il existe une alternative de transports raisonnables et pour les séjours à haute intensité de transports, à savoir les offres touristiques de courte durée dans lesquelles les émissions liées aux transports occupent une place disproportionnée et aux offres de transport mettant en avant ce type de séjour.. Cela représenterait une mesure symbolique forte ne touchant que les annonceurs établis en France mais et sans effet économique majeur au regard des investissements relativement limités du secteur en publicité, sa médiatisation permettrait de plus de rappeler aux influenceurs leurs responsabilités.

⁵⁹ Le Conseil constitutionnel a précisé que le principe constitutionnel d'indivisibilité de la République n'a pas comme corollaire de principe de continuité territoriale (Conseil constitutionnel, décision n° 2003-474 du 17 juillet 2003, « loi de programme pour l'outre-mer » ([lien](#))).

3.2. L'alimentation responsable en matière de santé et d'environnement pourrait être appuyée par la généralisation du Nutri-Score et le test de l'affichage environnemental

3.2.1. Le secteur de l'alimentation concentre des enjeux environnementaux nombreux et transversaux, en sus d'enjeux de santé publique toujours croissants

3.2.1.1. Les régimes alimentaires des Français continuent de présenter des enjeux sanitaires importants, notamment en matière de surpoids et d'obésité

En 2023, 47 % de la population française était en surpoids ou obèse⁶⁰, avec une évolution plus marquée chez les plus jeunes et une prévalence chez les personnes défavorisées. Les études scientifiques montrent que les contraintes budgétaires orientent les consommateurs vers des aliments de forte densité énergétique et de faible densité nutritionnelle, c'est-à-dire une alimentation défavorable à la santé⁶¹. L'organisation mondiale de la santé (OMS) prévoit qu'en 2030, 25 % des Français et 29 % des Françaises pourraient être obèses⁶².

Les choix alimentaires sont influencés par de nombreux facteurs (économiques, culturels, géographiques) et **l'influence du marketing est reconnue** parmi ceux-ci⁶³ (cf. Annexe VI).

3.2.1.2. L'alimentation est la deuxième source d'émissions de GES

L'alimentation représente 22 % des émissions de GES de la France⁶⁴. Les émissions de CO₂ eq représentent 2 096 kg par habitant et par an pour ce poste de consommation. La décomposition de l'empreinte carbone de l'alimentation fait apparaître la prépondérance de l'agriculture (67 %), suivie des transports alimentaires (19 %) et de la transformation alimentaire (6 %, cf. graphique 12 *infra*), sachant que cette répartition change selon les produits, et selon si ces produits sont cultivés en saison ou non.

⁶⁰ Annick Fontbonne et al., *Prevalence of Overweight and Obesity in France: The 2020 Obepi-Roche Study by the "Ligue Contre l'Obésité"*, janvier 2023 ([lien](#)).

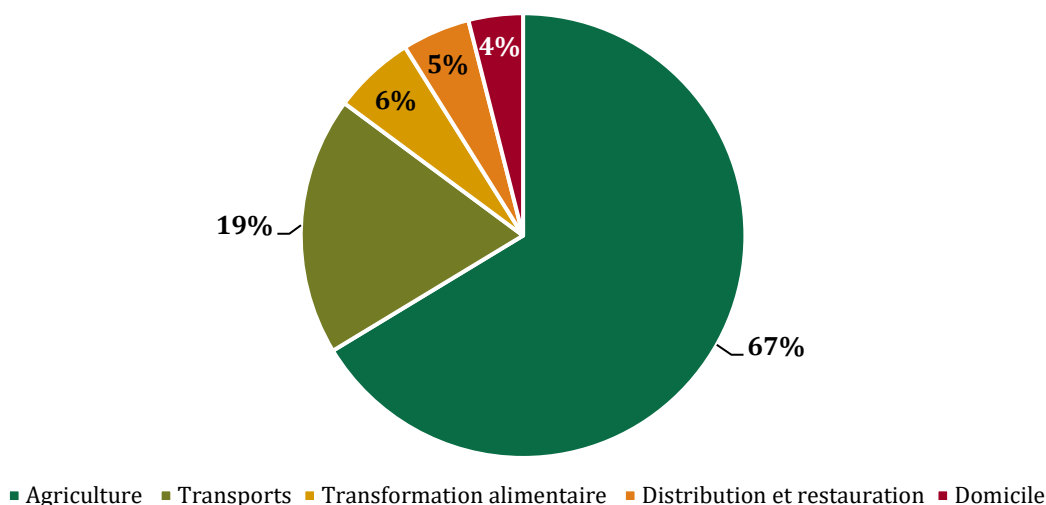
⁶¹ Serge Hercberg, *Propositions pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique dans le cadre de la Stratégie nationale de santé*, novembre 2013 ([lien](#)).

⁶² Martine Laville, *Mieux prévenir et prendre en charge l'obésité en France*, avril 2023 ([lien](#)).

⁶³ Serge Hercberg, *Propositions pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique dans le cadre de la Stratégie nationale de santé*, novembre 2013 ([lien](#)).

⁶⁴ En France, le secteur de l'alimentation est le deuxième émetteur de GES après les transports (29,2 %) et devant le logement (22,6 %).

Graphique 12 : Répartition de l’empreinte carbone de l’alimentation en France

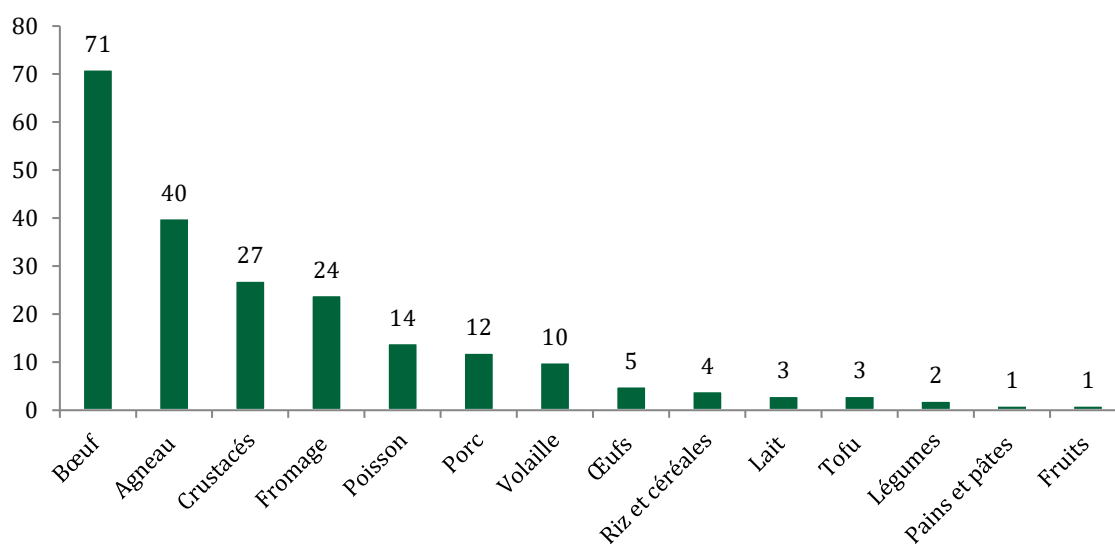


Source : Ademe.

Le régime alimentaire en France constitue un facteur explicatif de l’empreinte environnementale du secteur.

En effet, parmi les émissions de GES attribuables à la production agricole, la production de viande et de produits laitiers, qui mobilise 80 % de la surface agricole française, est la première source d’émissions. En effet, 44 % des émissions de méthane, dont les émissions connaissent une forte accélération⁶⁵, sont attribuables à l’élevage. La viande, notamment bovine, présente les émissions de GES les plus élevées pour un kilogramme de nourriture (cf. graphique 13). En dehors de l’élevage, 34 % des émissions de GES liées à l’agriculture sont des protoxydes d’azote attribuables à la fabrication et l’utilisation d’engrais.

Graphique 13 : Émissions de GES en kilogrammes, pour un kilogramme de nourriture



Source : Ademe.

⁶⁵ Global Carbon Project, *Human activities now fuel two-thirds of global methane emissions*, septembre 2024 ([lien](#)). Il est notamment souligné que si le méthane est le deuxième GES émis après le carbone, son pouvoir réchauffant est cependant plus important.

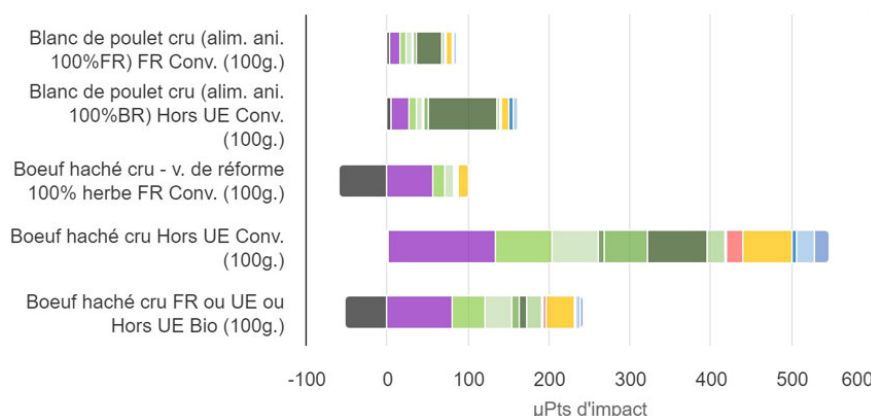
Le phénomène d’ultra-transformation des produits est aussi à l’origine de la hausse de l’impact environnemental de l’alimentation, à hauteur d’un tiers (35 %) de l’impact total. La poursuite de cette tendance conduirait au doublement des émissions de GES des calories vides (comprenant peu ou pas d’éléments nutritifs) en 2050⁶⁶.

L’outil « Écobalyse » (cf. supra) montre que la nature d’un aliment contribue plus fortement à son empreinte environnementale que son transport (cf. graphique 14). Selon les modalités de calcul actuelles, et concernant la viande, par exemple :

- ◆ 100 g de bœuf haché cru importés (hors de l’Union européenne) et élevé en agriculture conventionnelle représentent près de 550 points d’impact ;
- ◆ 100 g de blanc de poulet cru issus d’un élevage conventionnel français représentent près de 100 points d’impact ;
- ◆ 100 g de bœuf haché cru issu d’une vache de réforme française, élevée à 100 % en prairie, représentent moins de 50 points d’impact, grâce aux services écosystémiques rendus.

Une fois finalisé, ce type d’outil devrait être donc utile pour discriminer les impacts au sein de mêmes gammes de produits, et devrait permettre de mettre en valeur les qualités environnementales d’un produit.

Graphique 14 : Impacts environnementaux de diverses viandes (exemples d’Écobalyse)



Source : Écobalyse.

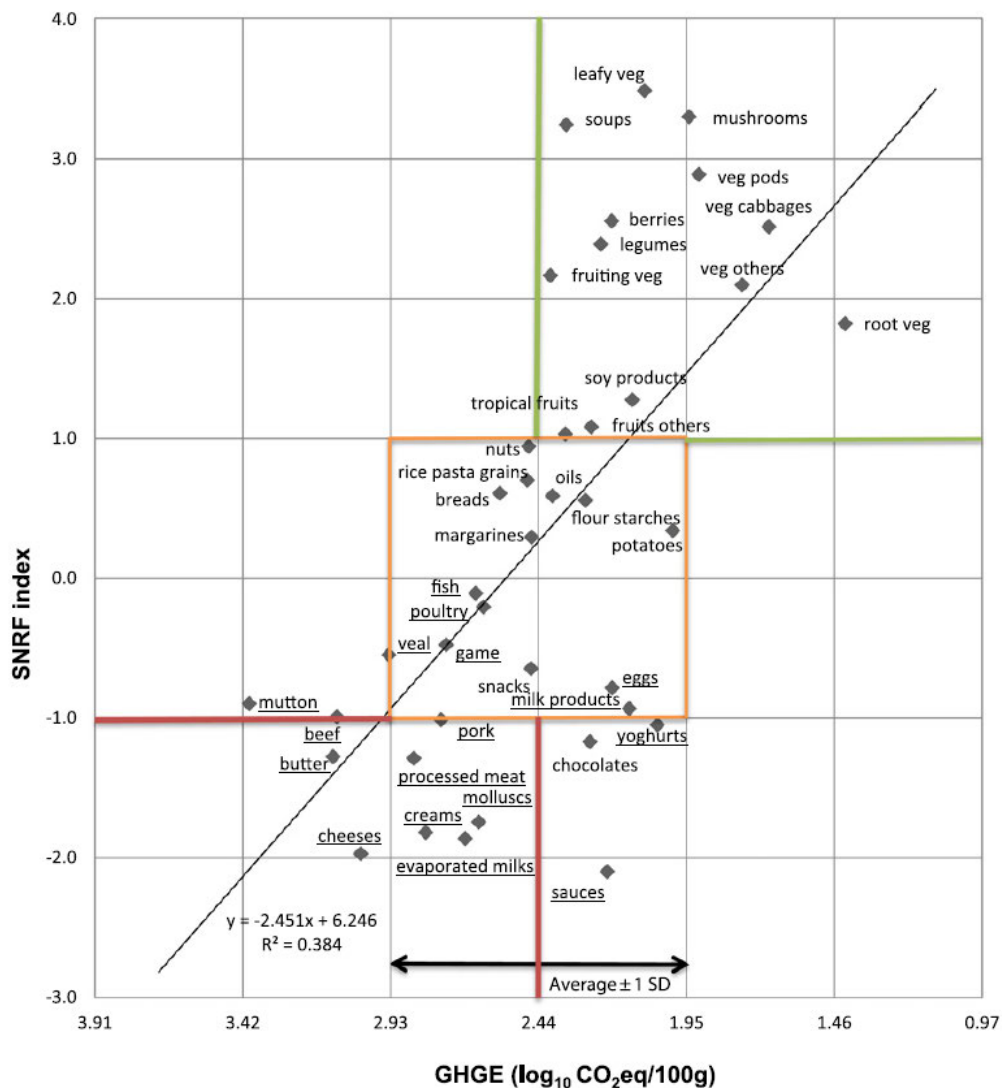
Note : La légende des impacts est non détaillée. Par exemple : en noir : services écosystémiques ; en violet : changement climatique ; en vert : impacts sur l’eau, l’air et les sols.

⁶⁶ Food and Agriculture Organization, *Ultra-processed foods, diet quality, and health using the NOVA classification system*, 2019 ([lien](#)).

Annexe III

Enfin, il existerait une forte corrélation entre l'impact en émissions de CO₂ et les qualités nutritionnelles des produits alimentaires, liés notamment à la transformation de ces derniers (cf. graphique 15, par exemple).

Graphique 15 : Exemple d'analyse croisée des enjeux nutritionnels et d'émissions en matière alimentaire



Source : Van Dooren et al., Ecological economics, 2017.

Note de lecture : Ce graphique compare l'empreinte carbone (en abscisse) de différents aliments avec leurs indices nutritionnels (en ordonnée). Il permet d'illustrer une forte corrélation entre les « vertus » sanitaires et environnementales des aliments : les fruits et légumes sont situés dans le quadrant vert, étant source de nombreux nutriments et faiblement émetteurs de GES ; à l'inverse, les viandes et produits laitiers sont situés dans le quadrant rouge, indiquant un profil nutritionnel « négatif » (selon les auteurs), et des émissions de GES élevées.

3.2.2. La prise en compte de la dimension environnementale du secteur alimentaire est récente et croissante

La nécessité d'opérer des changements structurels dans l'alimentation des Français pour atteindre les objectifs environnementaux qui engagent la France a été documentée, notamment par l'Ademe dans ses travaux sur l'alimentation durable, ainsi que par France Stratégie dans un rapport de septembre 2021⁶⁷. Ces travaux soulignent notamment :

- ◆ **la nécessité d'une alimentation moins carnée**, ayant recours à une substitution des protéines animales par des protéines végétales ;
- ◆ **la nécessité de réduire la densité énergétique de l'alimentation ;**
- ◆ **la nécessité de réduire l'utilisation des intrants azotés pour la production agricole.**

S'agissant des outils permettant d'accompagner la transition vers un système alimentaire plus durable, France Stratégie recommande :

- ◆ l'éducation à l'alimentation ;
- ◆ les dispositifs d'information environnementale (par exemple, l'affichage environnemental) ;
- ◆ un encadrement de la publicité, à travers son interdiction pour des aliments de moindre qualité nutritionnelle sur les tranches horaires où l'audience des enfants et des adolescents est la plus élevée (de 17 heures à 19 heures selon une approche restrictive, et de 7 heures à 22 heures selon les recommandations du Haut Conseil de la santé publique)⁶⁸ ;
- ◆ une mobilisation de la fiscalité nutritionnelle.

Sur la période récente, l'enjeu environnemental de l'alimentation est pris en compte de façon croissante dans la politique alimentaire, environnementale, et agricole. Le quatrième plan national nutrition santé (PNNS) 2019-2023 constate ainsi que « *les consommateurs sont de plus en plus intéressés par des informations sur l'empreinte écologique des produits* ». La prise en compte de cet enjeu se manifeste notamment :

- ◆ **par la préparation de la stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat (SNANC)⁶⁹**, qui vise à encourager une « *transition écologique des systèmes et comportements alimentaires* » ;
- ◆ **par l'intégration d'une dimension environnementale au quatrième PNNS (2019-2023, action 25)**. Le plan recommande la mise en place d'une information environnementale du consommateur sur les produits alimentaires, parallèle et complémentaire au Nutri-Score, en insistant sur la fiabilité de ces informations qui doivent : (1) être fondées sur des méthodes validées et (2) prendre en compte les différents enjeux environnementaux ;
- ◆ par l'évaluation de la charte alimentaire par l'Arcom en 2023 (cf. Annexe I), qui signale **l'objectif de mise en cohérence de la charte alimentaire avec la future SNANC**, pour inclure des engagements sur la dimension durable de l'alimentation, suivi de sa révision (en cours en 2024).

⁶⁷ France Stratégie, *Pour une alimentation saine et durable. Analyse des politiques de l'alimentation en France*, septembre 2021 ([lien](#)).

⁶⁸ Les entreprises de l'alimentation se sont engagées en mars 2021 à « *se retirer totalement des programmes destinés aux moins de 12 ans sur l'ensemble des supports de communication publicitaires : la télévision, la radio, la presse, mais aussi dans un souci d'équité, l'ensemble des supports digitaux et des réseaux sociaux* », mais France Stratégie note que seule une fraction des programmes est effectivement concernée, et que cet engagement ne s'étend pas aux jeunes adolescents.

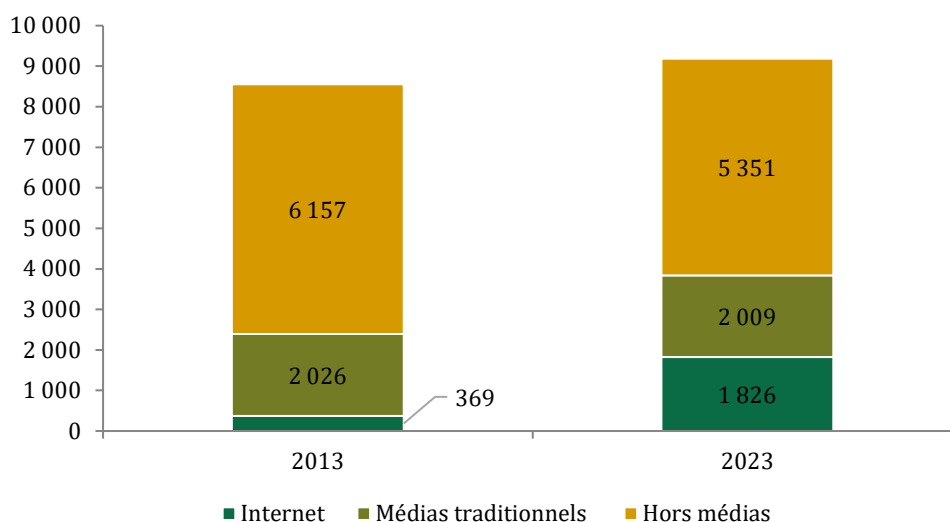
⁶⁹ Création par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « climat et résilience » ([lien](#)).

3.2.3. La publicité pour les produits alimentaires intègre peu la dimension environnementale de l'alimentation, à la différence de sa dimension sanitaire

3.2.3.1. Les dépenses publicitaires pour produits alimentaires sont dynamiques et particulièrement présentes à la télévision

Les dépenses de communication commerciale imputables aux produits alimentaires (alimentation, boissons et la majeure partie de la distribution⁷⁰) s'élèveraient en 2023 à 9,2 Md€, soit 27 % du total des dépenses de communication. Elles représentent des investissements croissant sur la publicité en ligne, qui ont été multipliés par cinq entre 2013 et 2023, tandis que les dépenses sur les médias traditionnels et hors médias ont légèrement diminué. Au total, les dépenses de communication des produits alimentaires ont cru de 7 % sur dix ans, soit légèrement moins que les dépenses publicitaires totales (+9 %) (cf. graphique 16).

Graphique 16 : Dépenses publicitaires du secteur de l'alimentation et des boissons (en M€)

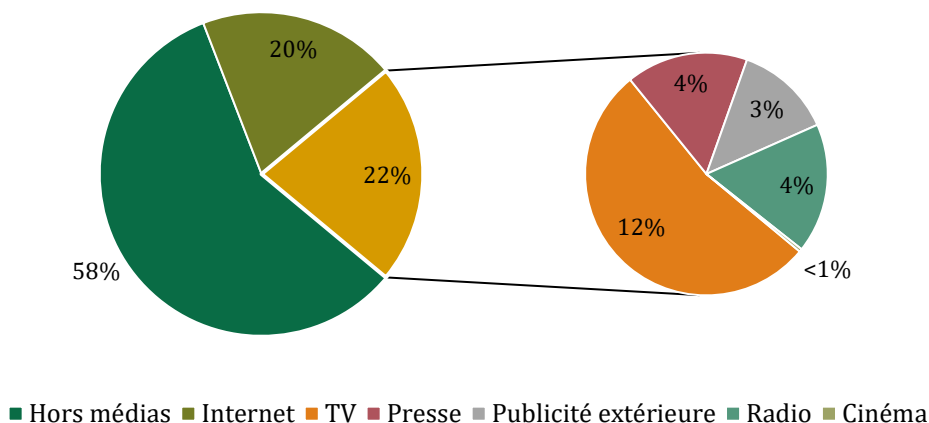


Source : Mission, d'après France Pub.

⁷⁰ En 2023, le chiffre d'affaires des grandes surfaces alimentaires se composait à 72 % de produits alimentaires, dont 15 % de boissons et alcools.

Les communications commerciales du secteur alimentaire restent plus présentes sur les supports « hors médias » (58 % des dépenses de communication du secteur) et sur les médias traditionnels (22 %) que sur le numérique (20 %). Au sein des médias traditionnels, la place de la télévision est prépondérante⁷¹ (cf. graphique 17).

Graphique 17 : Répartition des dépenses de communication commerciale pour les produits alimentaires



Source : France Pub.

À ce titre, différentes associations⁷² ont noté, lors de l'étude d'un échantillon de publicité de 51 marques agroalimentaires dans plusieurs pays européens⁷³, que **la publicité pour la viande reste associée à des images de virilité et de vitalité⁷⁴, d'identité nationale** (soutien des citoyens à leur agriculture, à leur paysannerie), **et de santé⁷⁵**.

3.2.3.2. La mise en place volontaire du Nutri-Score a participé à réguler la dimension sanitaire des publicités pour produits alimentaires

Les publicités alimentaires sont concernées par des mentions obligatoires (cf. Annexe I), mais plusieurs formes de communication commerciale échappent à l'obligation d'apposer des messages sanitaires. L'article L. 2133-1 du code de la santé publique s'applique ainsi aux messages publicitaires et non à toutes les communications commerciales, par exemple le placement de produit ou encore les parrainages ou *sponsorings* par le secteur agroalimentaire.

S'agissant du contenu de ces publicités, la création du Nutri-Score⁷⁶, déployé sur une base volontaire à partir de 2018 à l'issue des états généraux de l'alimentation lancés en juin 2017, a représenté une avancée importante en matière d'information du consommateur sur la qualité nutritionnelle des produits, qui a été soulevée par l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission.

⁷¹ France Pub.

⁷² Notamment Greenpeace, *Ce que cache la publicité pour viande*, novembre 2021 ([lien](#)).

⁷³ France, Pologne, Danemark, Allemagne, Suisse.

⁷⁴ Par exemple, en France, la publicité « *Vivons fort !* » pour la marque Charal.

⁷⁵ Par exemple, en France, la publicité « *Santé et nutrition : les atouts de la volaille française* » pour Le Gaulois ou encore la publicité « *Aimez-la viande, mangez-mieux* » de Interbev.

⁷⁶ La mise en place du Nutri-Score, affichage portant sur la qualité nutritionnelle des aliments, était prévu par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé ([lien](#)). Ses modalités de calcul ont ensuite été fixés par arrêté du 31 octobre 2017 ([lien](#)).

Le Nutri-Score est une marque qui propose un algorithme de calcul d'une balance entre macronutriments dont la consommation doit être limitée ou favorisée, ainsi qu'un logo. La balance, appelée « score nutritionnel », est calculée en soustrayant une composante négative (basée sur la quantité de calories issues des acides gras saturés, de sucres, de lipides, et de sel) à une composante positive (protéines, fibres, et fruits/légumes/légumes secs). Une méthode de calcul spécifique est proposée pour les boissons et pour les huiles et oléagineux.

Les travaux scientifiques conduits (cf. Annexe VI) ainsi que les interlocuteurs rencontrés par la mission soulignent la lisibilité de ce score exprimé en lettres (de A à E), et l'incitation ainsi faite aux marques agroalimentaires tant d'améliorer leurs recettes, que de promouvoir leurs produits les plus sains. Le Nutri-Score fait par ailleurs l'objet d'une coordination européenne depuis 2021, sept États-membres ayant engagé son déploiement.

Le Nutri-Score a par ailleurs fait l'objet d'une révision de ses modalités de calcul à partir du 1^{er} janvier 2024 sans que l'arrêté actant sa mise à jour soit publié en novembre 2024. Cette nouvelle règle conduit à pénaliser davantage les produits à la forte teneur en sucre ou sel, les additifs (notamment les édulcorants dans les boissons), et à renforcer la valorisation de produits à forte teneur en fibres (à l'inverse des produits très raffinés) ainsi que certaines graisses. À la suite de cette révision, il est estimé que 30 % à 40 % des produits alimentaires pourraient voir leur Nutri-Score modifié. À titre d'exemple, les sodas allégés ayant recours aux édulcorants verront leur Nutri-Score dégradé de B, à un score compris entre C et E. De la même manière, le score attribué aux poissons gras et à certaines huiles est amélioré par la révision du score. Certains annonceurs (*Danone*, par exemple) ont annoncé retirer le Nutri-Score de leurs emballages, tandis que d'autres ont privilégié l'utilisation d'affichages alternatifs, tels que le Planet-Score (*Bjorg*, par exemple).

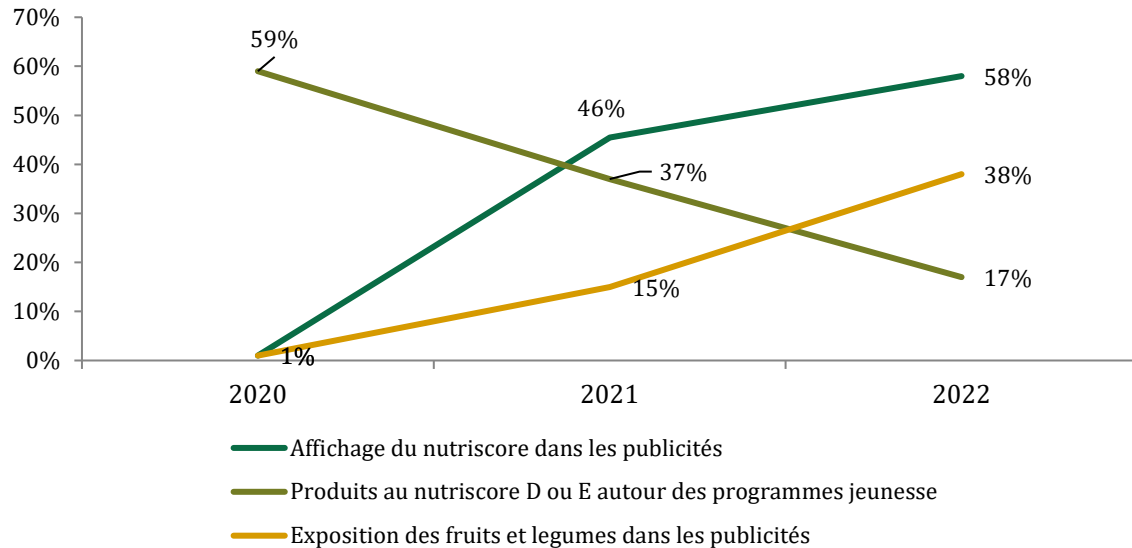
L'affichage du Nutri-Score dans les publicités pour des produits alimentaires diffusées à la télévision revêt une importance particulière eu égard à la forte présence de ces publicités sur le support audiovisuel (cf. *supra*). Pour cette raison, la charte alimentaire 2020-2024⁷⁷ fixait notamment les objectifs suivants :

- ◆ augmenter la part de publicités qui affichent le Nutri-Score ;
- ◆ réduire la part de publicités pour des produits au Nutri-Score D ou E, notamment à destination des enfants, et donc aux heures de diffusion des programmes jeunesse.

⁷⁷ La charte alimentaire 2020-2024 est la troisième édition de la charte visant à promouvoir une alimentation et des comportements favorables à la santé dans les programmes audiovisuels et les publicités signée entre l'Arcom, les médias audiovisuels, et les représentants de la profession publicitaire ([lien](#)).

L'évaluation 2023 de la charte alimentaire par l'Arcom permet de noter une progression rapide de l'affichage des Nutri-Scores, ainsi que la présence des fruits et légumes dans les publicités, dont ils étaient quasiment absents auparavant (cf. graphique 18).

Graphique 18 : Affichage du Nutri-Score, part des Nutri-Scores D et E, exposition des fruits et légumes dans les publicités pour produits alimentaires



Source : Arcom.

Il faut toutefois noter que :

- ♦ **l'affichage du Nutri-Score, tant sur les produits que dans les communications commerciales, n'est pas obligatoire ;**
- ♦ les produits de restauration rapide, qui représentent 22 % des publicités diffusées autour des programmes d'écoute conjointe étudiées dans le bilan de la charte, sont exclus du calcul par le Nutri-Score en raison de leurs caractéristiques.⁷⁸

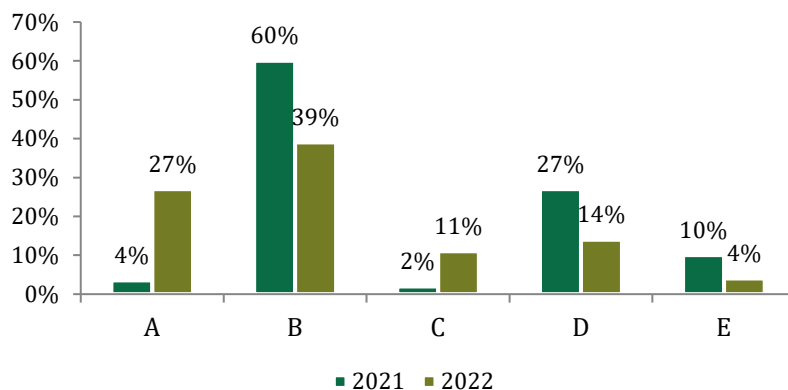
L'évaluation précitée note également une amélioration de la qualité nutritionnelle des produits promus autour des programmes jeunesse⁷⁹ (cf. graphique 19). En effet, la diffusion de publicités alimentaires autour de programmes jeunesse se caractérise entre 2021 et 2022 par une nette diminution des produits de catégorie D et E, au profit des catégories A et C, tandis que les produits de catégorie B connaissent un recul.

⁷⁸ Il s'agit notamment du café, des fruits et légumes, des condiments, mais également de la restauration rapide.

⁷⁹ L'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes) soulignait en 2014 que 72 % des investissements publicitaires alimentaires réalisés sur les écrans télévisés jeunesse (soit 30 M€) portaient sur des produits gras, salés ou sucrés.

Annexe III

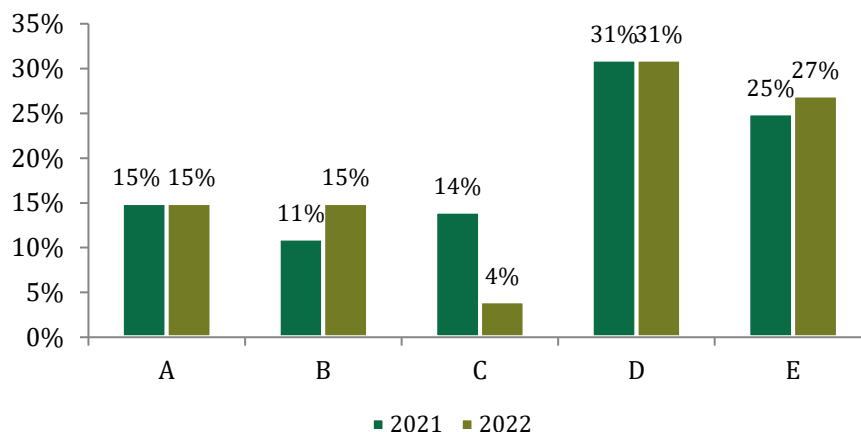
Graphique 19 : Nutri-Scores des produits promus par les publicités télévisées diffusées autour des programmes jeunesse



Source : Arcom.

Toutefois, cette évolution des produits promus aux horaires de diffusion des programmes jeunesse masque le maintien, voire l'augmentation pour les produits de catégorie E, de la part de produits gras, salés et sucrés, dans les publicités diffusées aux heures de grande d'écoute, conjointes entre adultes et enfants. Sur ces créneaux d'écoute conjointe entre adultes et enfants (ou les enfants sont les plus nombreux en valeur absolue), la publicité diffusée était composée à 28 % de produits alimentaires, dont 58 % de produits aux Nutri-Scores D ou E (cf. graphique 20).

Graphique 20 : Nutri-Scores des produits promus par les publicités télévisées diffusées pendant les créneaux d'écoute conjointe



Source : Arcom.

On note également une augmentation de la représentation de la restauration rapide dans les publicités diffusées pendant les créneaux d'écoute conjointe (+ 9 points entre 2021 et 2022), ainsi que des produits chocolatés (+ 2 points entre 2021 et 2022). S'agissant de la restauration rapide, dont une enseigne est présente dans les dix premiers annonceurs (et deux dans les 30 premiers) en 2023 (cf. *supra*), l'Arcom relève que les communications commerciales diffusées associent souvent des figures ou jouets populaires auprès des enfants et alerte sur la nécessité de réduire l'exposition des enfants à ces publicités.

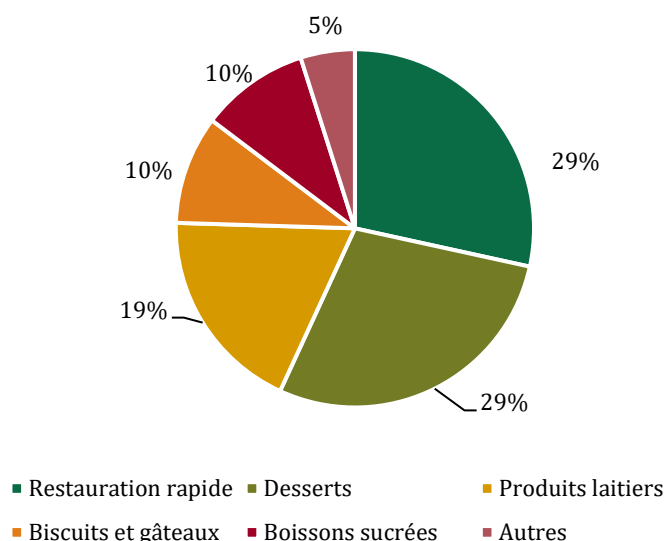
3.2.3.3. Le développement de la publicité alimentaire en ligne pose des enjeux renouvelés de qualité nutritionnelle des produits promus

Si la télévision reste le média traditionnel privilégié de la publicité pour les produits alimentaires, celles-ci connaissent une numérisation partielle : la part des dépenses de communication réalisées en ligne est passé de 4 % à 20 % entre 2013 et 2023 pour les produits alimentaires⁸⁰.

L'Arcom relève à ce titre⁸¹ que certains comportements qui ne sont plus représentés à la télévision le sont sur le numérique. En effet, l'Arcom, qui a étendu le périmètre de la charte alimentaire au numérique depuis 2020, a effectué en 2023 une revue de 500 publications sur le réseau social *TikTok*⁸², parmi lesquelles 71 faisaient apparaître un produit ou une marque, dont 21 (30 %) pour des produits alimentaires ou boissons.

Or, les produits promus sont massivement des produits peu sains (desserts, restauration rapide, biscuits, gâteaux et boissons sucrées, cf. graphique 21), bénéficiant d'une large audience, puisque chaque publication avait été vue entre 350 000 et 3,9 millions de fois.

Graphique 21 : Produits alimentaires promus sur *TikTok* en 2023



Source : Arcom.

L'Arcom note également que, parmi ces 21 publications, seules douze font mention du caractère commercial ou publicitaire du contenu publié⁸³.

⁸⁰ France Pub.

⁸¹ Évaluation 2023 de la charte alimentaire.

⁸² L'Arcom a sélectionné 20 comptes *TikTok* parmi les 100 comptes les plus suivis en France, en retenant des comptes effectuant des collaborations commerciales (à l'exclusion de comptes de marques, organisations ou médias, et de comptes spécifiquement dédiés à l'alimentation), comptant entre 4 et 11 millions d'abonnés. Pour chaque compte retenu, l'Arcom a visionné les 25 dernières publications.

⁸³ Conformément à la loi n° 2023-451 du 3 juin 2023.

Au regard de ces éléments, le plan d'actions de la mission propose de rendre obligatoire l'affichage du Nutri-Score dans les communications commerciales et sur les produits (proposition n° 9 du plan d'actions détaillé).

Pour être conforme au droit de l'Union européenne, cette généralisation nécessiterait une révision du règlement dit « Inco » du 25 octobre 2011⁸⁴ qui fixe l'intégralité des règles d'affichage sur les produits alimentaires : tout affichage sur ces produits est expressément harmonisé au plan européen et les États-membres ne peuvent ni adopter ni conserver des mesures nationales⁸⁵. En dépit de consensus scientifique⁸⁶, la généralisation du Nutri-Score au niveau européen n'est plus portée officiellement, car il a fait l'objet d'oppositions fortes d'industriels et d'États-membres comme l'Italie.

L'obligation d'affichage du Nutri-Score pourrait être rendue obligatoire sur l'ensemble des communications commerciales en France dans les limites du principe du pays d'origine. Le cas particulier des radios devrait faire l'objet d'un traitement distinct.

En outre, tant que l'affichage du Nutri-Score sur les produits n'est pas rendu obligatoire au niveau européen, cette obligation pourrait être portée symboliquement dans la loi française et celles de l'ensemble des pays qui en ont adopté la démarche volontaire, marquant l'importance des objectifs de santé publique. Enfin, il paraît nécessaire de poursuivre les travaux visant son extension aux produits en vrac ainsi qu'à la restauration collective et aux chaînes de restauration rapide.

Dans le même temps, la mission recommande de soutenir la démarche comprise dans la proposition de charte alimentaire de l'Arcom d'inclure les plateformes numériques dans la possibilité d'afficher le Nutri-Score de manière volontaire et de réduire à moins de 50 % les communications sur les produits aux moins bons scores (D et E) aux heures d'écoute conjointe, afin d'assurer une meilleure protection des plus jeunes. Les mesures retenues au Royaume-Uni⁸⁷ en matière promotionnelle (limitation de la présence près des caisses et au bout des allées) des produits les plus gras, salés et sucrés pourraient également être adoptées.

3.2.3.4. L'affichage environnemental devrait être testé avant d'être déployé, afin d'en démontrer les effets sur le modèle du Nutri-Score

Malgré la prise en compte croissante de l'environnement en matière alimentaire, il n'existe pas d'étude permettant de qualifier de façon exhaustive l'impact environnemental des produits alimentaires faisant l'objet de communications commerciales.

Le déploiement de l'affichage environnemental, permettrait néanmoins de réaliser de telles études. L'évaluation de la charte alimentaire par l'Arcom (cf. Annexe I) souligne toutefois la forte présence de produits manufacturés et transformés (produits chocolatés, biscuits et gâteaux, boissons, ou encore restauration rapide), à l'opposé des produits bruts et végétaux dont la part dans l'alimentation des Français devrait augmenter, dans un double objectif sanitaire et de transition écologique.

⁸⁴ Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires ([Lien](#)), modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE

⁸⁵ Voir par exemple la décision du Conseil d'État relative à la suspension de l'interdiction de l'usage des dénominations « steaks, escalopes, jambons « végétaux » » (Juge des référés, n° 492844, 10 avril 2024 ; [lien](#)).

⁸⁶ Voir par exemple la contribution de scientifiques et de professionnels de santé européens en date de 2023 ([lien](#)).

⁸⁷ Le Royaume-Uni a en outre annoncé souhaiter interdire toute communication commerciale sur des produits trop gras, trop salés et trop sucrés avant 21H, sur tous les médias, à partir de 2025 ([lien](#)).

La mission recommande dans son plan d'actions d'expérimenter l'affichage environnemental dans un premier temps, afin d'apprécier scientifiquement tant la pertinence des métriques retenues que son efficacité à faire évoluer les paniers des consommateurs vers une consommation plus durable.

3.3. Le secteur de l'énergie présente des enjeux environnementaux forts, mais plus symboliques s'agissant des communications commerciales

Le secteur de l'énergie au sens de *France Pub* est difficile à isoler au plan environnemental, en ce que la consommation énergétique est largement ventilée au sein des secteurs étudiés, notamment les transports ou l'alimentation (cf. *supra*). La comptabilisation des émissions qu'elle induit est obtenue en additionnant les émissions de GES de l'ensemble des secteurs. Ainsi calculée, l'empreinte carbone de l'énergie représente 75 % du total des émissions de GES dans le monde⁸⁸.

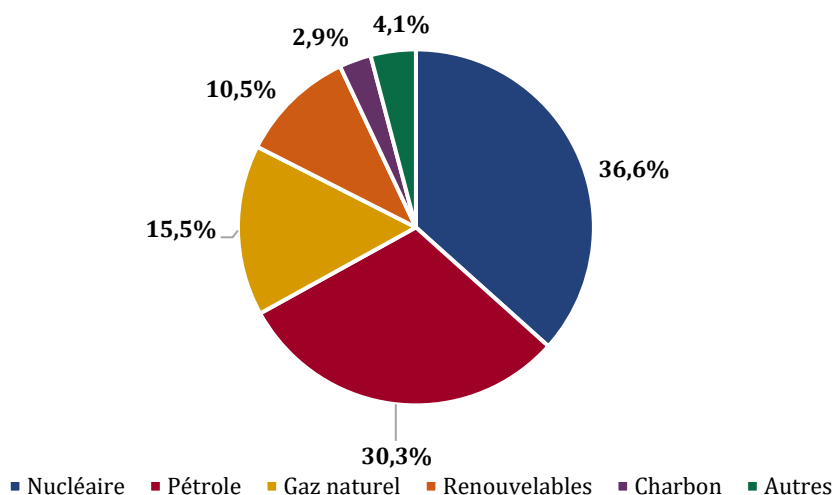
Dans son analyse d'empreinte, le CGDD ne retient pas le secteur de l'énergie en tant que tel. La mission l'a recréé de deux façons pour mettre face aux produits effectivement promus par ce secteur au sens de *France Pub* (carburant, électricité, chauffage) des données d'empreinte carbone :

- ◆ à partir des sous-catégories distinguées par le CGDD grâce aux données du SDES, la mission a additionné ce qui relève du secteur théorique « énergie », pour un total de 31,7 % des GES, à savoir :
 - cuisson gaz et électricité (de la catégorie « Alimentation », 0,9 % de l'empreinte carbone) ;
 - fabrication, consommation de carburant (catégorie « Déplacements », 17,6 %) ;
 - chauffage au gaz et fioul (catégorie « Habitat », 8,4 %) ;
 - électricité, chaleur et production/distribution de gaz (catégorie « Habitat », 4,8 %).
- ◆ à partir directement des données du SDES, distinguant une empreinte carbone par code NAF, pour un total de 20,9 % des GES :
 - produits de la cokéfaction et du raffinage ;
 - électricité, gaz, vapeur et air conditionné ;
 - logement (chauffage).

Dans ce périmètre, la France bénéficie de capacités de production d'électricité qui réduisent l'impact sur le climat de la consommation totale d'énergie. La consommation primaire réelle d'énergie de la France est ainsi composée à 47,1 % d'énergie décarbonée, contre 30,3 % de pétrole, 15,5 % de gaz naturel et 2,9 % de charbon (cf. graphique 22).

⁸⁸ Agence internationale de l'énergie, *Émissions de CO₂ en 2023*, mars 2024.

Graphique 22 : Répartition de la consommation primaire d'énergie française en 2022



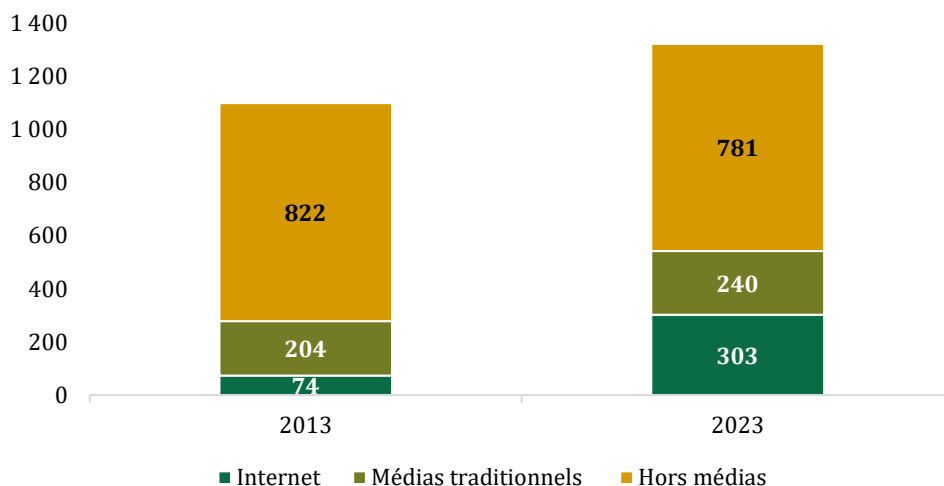
Source : MTE, Chiffres clés de l'énergie – édition 2023, septembre 2023.

La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) prévoit par ailleurs une baisse de - 28,7 % de la consommation primaire d'énergies fossiles entre 2019 et 2028, compensée par les énergies renouvelables ainsi que des efforts de sobriété et d'efficacité énergétique. L'électrification des usages, prévue par la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), doit permettre à terme de substituer des sources de production énergétique décarbonées aux énergies fossiles. La mission n'a pas eu accès à la répartition des dépenses de communications commerciales entre énergies fossiles, énergie nucléaire et énergies renouvelables et de récupération.

3.3.1. La dépense publicitaire du secteur de l'énergie s'élève à 1,3 Md€ en 2023, dont 23 % en ligne

Les dépenses de communication commerciale du secteur de l'énergie ont cru de 20 % entre 2013 et 2023, pour s'élever à 1,3 Md€. La dépense publicitaire du secteur a connu une forte numérisation, la part des dépenses réalisées sur Internet étant passée de 7 % à 23 % entre 2013 et 2023, soit une hausse de 308 % (cf. graphique 23).

Graphique 23 : Répartition de la dépense publicitaire du secteur de l'énergie



Source : France Pub.

3.3.2. Les communications commerciales relatives aux produits énergétiques font l'objet d'un encadrement qui doit être revu

Afin d'inciter à la sobriété, les communications commerciales liées à la consommation d'énergie font l'objet d'un encadrement :

- ◆ les entreprises qui vendent de l'énergie ou des services énergétiques doivent inscrire la mention « *L'énergie est notre avenir, économisons-la* » sur leurs supports de diffusion⁸⁹ ;
- ◆ en matière de chauffage, le décret du 28 décembre 2000 impose la mention de la classe énergétique dans les annonces immobilières, à l'origine de restrictions de mise sur le marché locatif depuis la loi « climat et résilience » du 22 août 2021 ;
- ◆ surtout, l'article 7 de la loi « climat et résilience » a introduit à l'article L. 229-61 du code de l'environnement une interdiction de « *la publicité relative à la commercialisation ou faisant la promotion des énergies fossiles* ». Ce même article prévoit qu'un décret en Conseil d'État doit préciser « *la liste des énergies fossiles concernées et les règles applicables aux énergies renouvelables incorporées aux énergies fossiles* ». Si cette disposition est entrée en vigueur le 25 août 2022, **l'absence de décret pris à date de la mission, liée à un défaut de précision du texte de loi « sur les modes de publicité et les biens et énergies » selon un avis du Conseil d'État du 29 novembre 2022, la prive d'effet (cf. Annexe I).**

Cette dernière interdiction concernerait en premier lieu les fournisseurs de carburant, dont la communication commerciale s'est accrue en même temps que la hausse des prix de l'énergie.

La mission préconise donc dans son plan d'actions, et en phase avec l'avis du Conseil d'État, de définir le champ et les modalités de l'interdiction de la publicité, en les rendant proportionnées à l'objectif d'intérêt général poursuivi, afin de permettre l'application de l'article 7 de la loi « climat et résilience ».

Comme l'indique le Conseil d'État, le Gouvernement « *devrait compléter la loi pour qu'elle précise le champ et les modalités de l'interdiction de publicité, en indiquant notamment si cette dernière, concerne uniquement les énergies primaires (pétrole, gaz naturel, charbon) ou également certaines énergies secondaires (électricité, chaleur, carburant, hydrogène, combustible autre qu'une énergie primaire, ...), seuls les carburants étant, à ce stade, explicitement visés par la loi ; concerne uniquement la publicité directe pour les sources d'énergie ou également la publicité indirecte, relative à tout objet permettant de faire usage de l'énergie ; - exclut les seules énergies renouvelables, éventuellement au-delà d'un certain seuil d'incorporation, ou également les énergies définies comme « bas carbone » ; - exclut certains supports ou certaines formes de publicité (publicité financière, parrainage, mécénat, ...)* ».

Toutefois, la mission souligne le caractère difficilement substituable à court terme entre les produits énergétiques. En effet, les consommateurs n'ont pas d'alternative décarbonée à leurs dépenses de chauffage ou de carburant, sauf à réaliser un investissement préalable dans un autre type de véhicule ou dans la rénovation de leur logement.

⁸⁹ 3° du II de l'article L. 224-1 du code de l'environnement.

3.4. Les communications commerciales du secteur textile croissent fortement, notamment sur la mode éphémère dont l’empreinte environnementale est très forte

3.4.1. La mode éphémère repose sur une incitation à l’achat d’un grand nombre d’articles peu durables et à bas prix

La *fast-fashion*, traduisible par mode-express ou mode éphémère, se caractérise par la proposition d’un très grand nombre d’articles de prêt-à-porter, à des prix bas, qui sont renouvelés en permanence. Il n’existe cependant pas de définition exacte du nombre d’articles à mettre sur le marché simultanément pour relever de la *fast-fashion*⁹⁰. À titre d’illustration, il est estimé qu’entre novembre 2022 et novembre 2023, l’enseigne *Shein* a mis à disposition 1,5 million de nouveaux articles sur le marché, soit 37 fois plus que *Zara* et 65 fois plus que *H&M* sur la même période⁹¹.

Ces modèles économiques se traduisent par une capacité de production peu chère et non durable. La publicité y est largement mobilisée pour créer un besoin temporaire et immédiat et développe une surconsommation. Si un « bonus » d’une valeur de 6 € à 24 € a été mis en place en juillet 2023 au bénéfice des consommateurs pour la réparation de produits textiles, une enquête sur les causes de fin de vie d’un vêtement, agrégeant les résultats d’études réalisées au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Norvège, en Suède et en Australie, révèle que **l’usure n’explique qu’un peu plus d’un tiers des fins de vie des vêtements**, un autre tiers s’expliquant par de la lassitude, selon les personnes interrogées (cf. graphique 24 *infra*).

Ainsi, **le modèle économique des enseignes de mode éphémère est fondé sur l’incitation à l’achat**, grâce à la création de « pulsions d’achats »⁹² alimentant un besoin constant de renouvellement pour coller aux nouvelles collections proposées. **La croissance du secteur a alimenté une augmentation de 80 % en quinze ans du nombre de vêtements produits dans le monde**⁹³, portée par des achats plus massifs et fréquents de vêtements, notamment en ligne.

Si le secteur « habillement et textile » est dynamique (+6,4 % de dépenses publicitaires en 2023, la hausse la plus importante du secteur depuis 2019⁹⁴), le sous-secteur de la **mode éphémère connaît un dynamisme encore plus marqué**. Ce dernier, difficile à chiffrer faute de définition consensuelle du secteur, est porté par des enseignes particulièrement présentes sur les réseaux sociaux, comme *Shein*, dont le chiffre d’affaires aurait progressé de 900 % en trois ans, ou encore *Temu*. Dans le même temps, les investissements publicitaires pour le prêt-à-porter de seconde main (*Vinted*, par exemple) régressent (-35 %).

Le dynamisme du secteur repose également sur des prix très concurrentiels, la valeur monétaire en baisse des vêtements contribuant à en transformer les usages en faveur d’un renouvellement constant et de durées d’usage courtes. À ce titre, **la durée de vie d’un vêtement est estimée avoir diminué de 36 % entre 2000 et 2015**⁹⁵. Dans le budget des ménages, les dépenses de chaussures et de vêtements représentaient alors 3 % des dépenses, contre 30 % en 1950.

⁹⁰ La proposition de la loi visant à réduire l’impact environnemental de l’industrie textile du 30 janvier 2024 proposait de fixer ces seuils par décret.

⁹¹ Reuters, “How Shein outgrew Zara and H&M and pioneered fast-fashion 2.0”, décembre 2023.

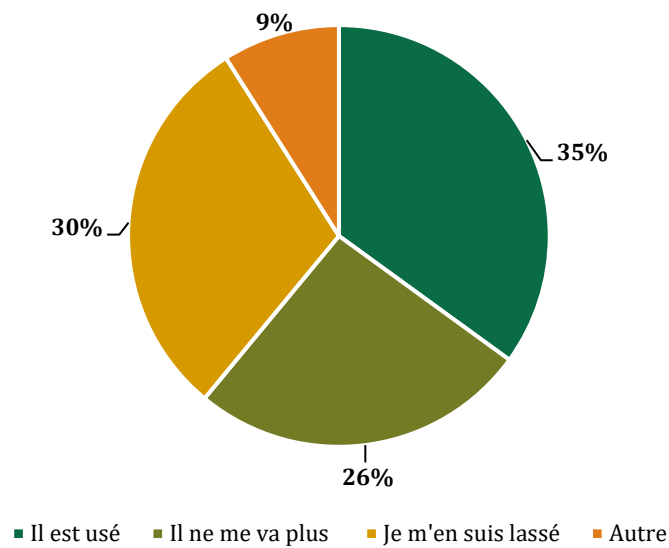
⁹² Terme employé par la proposition de loi visant à réduire l’impact environnemental de l’industrie textile précitée.

⁹³ Environ 130 Md de vêtements sont produits annuellement.

⁹⁴ Kantar Média.

⁹⁵ IGEDD, *La pollution par micro-plastiques d’origine textile*, septembre 2023 ([lien](#)).

Graphique 24 : Causes de fin de vie d'un vêtement en 2020



Source : Mission, d'après l'association Les Amis de la Terre.

3.4.2. La surproduction de textiles est à l'origine d'effets environnementaux significatifs en matière de déchets, pollutions, consommation d'eau et, dans une moindre mesure, d'émissions de carbone

Le secteur de l'habillement et du textile représenterait la quatrième source d'impact agrégé sur l'environnement au sein de l'Union européenne (UE)⁹⁶, le quatrième contributeur en matière de consommation d'eau et d'utilisation des sols, et le cinquième secteur en matière de consommation de matières premières. Les impacts sociaux sont aussi importants et localisés dans les pays tiers où la production de ces produits est réalisée.

La première problématique environnementale posée par le secteur de la mode éphémère en France est la production de déchets alimentée par la surconsommation. D'une part, il est estimé que chaque européen jetterait en moyenne onze kilos de textiles chaque année⁹⁶, dans le contexte précité de diminution de la durée de vie moyenne des vêtements. De plus, les invendus détruits représentent 10 % à 20 % des textiles mis en vente.

Lorsqu'ils ne sont pas réutilisés, les déchets textiles sont très peu recyclés. Alors que la France produit annuellement 1,65 million de tonnes de déchets textiles, 1,47 million de tonnes seraient non réutilisables et seules 110 000 tonnes seraient recyclées⁹⁷. **D'ici à 2029, il est projeté que le volume de déchets textiles non réutilisables augmente de 9,1 %.** Depuis le 1^{er} janvier 2022, les producteurs et distributeurs de textiles sont tenus de réemployer, y compris par le don, réutiliser, ou recycler les invendus⁹⁸, mais cette mesure n'a pas encore, à la date de la mission, fait l'objet d'un bilan et le rapport sur les filières de recyclage et de réemploi a souligné les fragilités de cette filière, très éloignée de ses objectifs. Par ailleurs, la capacité limitée de la France à réemployer les textiles usagés ou à recycler les déchets textiles se traduit par des exportations importantes qui contribuent à dégrader l'environnement dans les pays de destination.

⁹⁶ Commission européenne, site internet, « Pacte vert : de nouvelles propositions pour faire des produits durables la norme et renforcer l'indépendance de l'Europe sur le plan des ressources », 30 mars 2022 ([lien](#)).

⁹⁷ Ademe, *Potential de recyclage des textiles non réutilisables. Phase 1 – Évolution des gisements et état des lieux du recyclage, des acteurs et des débouchés*, septembre 2023 ([lien](#)).

⁹⁸ Article L. 541-15-8 du code de l'environnement ([lien](#)).

S'agissant de la composition des produits textiles, 60 % des fibres textiles sont issues de procédés pétrochimiques, engendrant la libération de microparticules de plastique à l'origine d'une pollution durable⁹⁹.

En effet, l'industrie textile est le troisième secteur en matière d'utilisation de plastique après les secteurs de l'emballage et du bâtiment. Or, la surproduction de plastiques constitue un enjeu environnemental à part entière :

- ◆ la production mondiale de plastiques a augmenté de +50 % depuis 2000 pour atteindre 353 millions de tonnes ;
- ◆ la France consomme chaque année 4,8 millions de tonnes de plastique, soit 70 kilos par habitant, dont seulement 26 % est recyclé, tandis que l'objectif pour 2024 est fixé à 40 %¹⁰⁰. **Une contamination de tous les écosystèmes** (milieux aquatiques notamment marins¹⁰¹, sols) **par des microplastiques issus du textile a été documentée¹⁰²** ;
- ◆ la libération de microparticules concerne toutes les étapes du cycle de vie du produit (production, pollution de l'air pendant l'usage et des eaux lors du lavage¹⁰³, fin de vie du produit) ;
- ◆ chaque textile synthétique perd environ 2 % de sa masse en microparticules au cours de son cycle de vie ;
- ◆ l'épandage dans les champs de 80 % des boues des stations d'épuration, pour servir d'engrais agricole, conduit à répandre des microplastiques dans les sols.

Par ailleurs, si les matières premières nécessaires à la confection de textiles utilisent une quantité importante d'eau (la fabrication du coton nécessaire à un seul t-shirt nécessite 2 700 litres d'eau douce, soit ce qu'une personne consomme en deux ans et demi)¹⁰⁴, les conditions de production des vêtements sont fortement consommatrices d'eau sont à l'origine de 20 % de la pollution des eaux par l'industrie.

En matière de santé environnementale, certains additifs sont reconnus comme toxiques (notamment les phtalates, perturbateurs endocriniens et cancérigènes, ou les alkylphénols utilisés pour teindre les vêtements), et le coton est la première culture consommatrice de pesticides.

Enfin, l'industrie textile dans son ensemble est responsable de 4 Md de tonnes de CO₂ émises, soit 10 % des émissions de GES, une part supérieure aux secteurs aériens et maritimes réunis. Les articles produits le sont souvent dans des pays tiers (principalement la Chine, le Bangladesh et la Turquie), aux normes environnementales moins développées que celles de la France. Ce fort taux de délocalisation de la production textile est à l'origine d'une difficulté à déployer de nouvelles réglementations, par exemple relatives à l'étiquetage.

En raison de ce fort impact environnemental, l'IGEDD a recommandé dans son rapport précité l'application d'un principe général de précaution et de prévention consistant notamment à :

- ◆ **lutter contre la surconsommation textile ;**
- ◆ **communiquer sur l'impact environnemental des textiles synthétiques ;**

⁹⁹ IGEDD, *La pollution par micro-plastiques d'origine textile*, septembre 2023 ([lien](#)). Les micro-particules de plastique sont des particules d'une taille inférieure à 5 millimètres.

¹⁰⁰ Loi n° 2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ([lien](#)).

¹⁰¹ On estime à 6 400 tonnes la quantité de micro-plastiques dans le milieu aquatique.

¹⁰² IGEDD, *La pollution par micro-plastiques d'origine textile*, septembre 2023 ([lien](#)).

¹⁰³ À ce titre, la loi AGECE prévoit que les lave-linges domestiques ou professionnels vendus en France doivent disposer à compter du 1^{er} janvier 2025 d'un filtre à microfibres de plastique. Cependant, à la date de la mission, l'adoption des textes réglementaires afférents reste en attente.

¹⁰⁴ Commission européenne, site internet, 30 mars 2022 ([lien](#)).

- ♦ **assurer un meilleur taux de réemploi et de réparabilité** des produits textiles (par exemple, les dispositifs d'éco-modulation en fonction de la durabilité des produits).

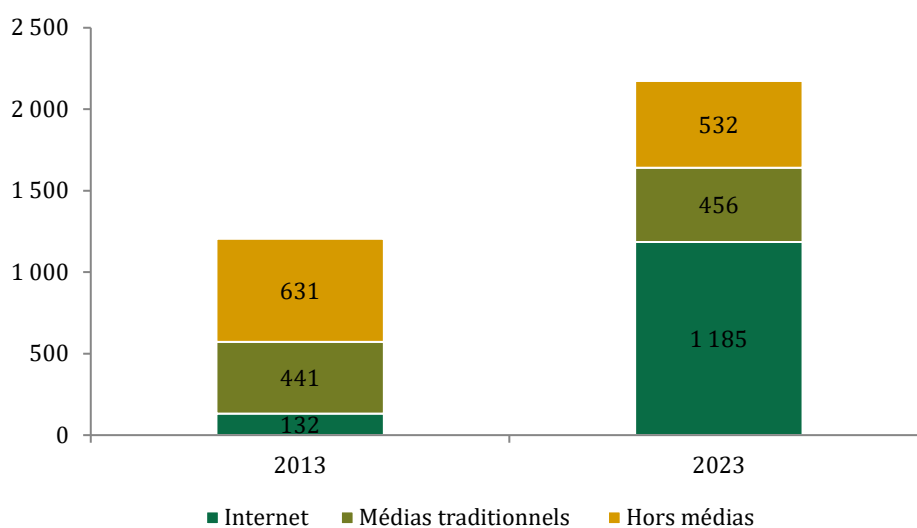
3.4.3. Le secteur textile exerce une forte pression publicitaire, notamment en ligne, où la dépense a été multipliée par huit entre 2013 et 2023

La croissance exponentielle de la mode éphémère, développée *supra*, s'appuie notamment sur des communications commerciales nombreuses et ciblées. Ces publicités, essentiellement en ligne, parfois qualifiées d'agressives, mettent en avant des prix bas et un renouvellement constant des collections.

En 2013, l'habillement et le textile représentaient 4 % de la dépense de communication. Cette part a doublé en 2023¹⁰⁵, sans que cette augmentation ne prenne en compte les dépenses des annonceurs hors de France, en particulier ceux de la mode éphémère. *Temu* et *Shein* sont les premiers annonceurs mondiaux sur *Meta*, et leurs investissements additionnés en France ont représenté plus de 70 M€, les plaçant dans les 20 premiers annonceurs¹⁰⁶.

La dépense de publicité du secteur s'est en outre déplacée rapidement vers le numérique (55 % en 2023, contre 11 % en 2013). En effet, si la dépense publicitaire du secteur sur les médias traditionnels n'a augmenté que de 3 %, la dépense publicitaire sur le numérique pour le textile est passée de 132 M€ en 2013 à 1,2 Md€ en 2023, soit une augmentation de 800 % (cf. graphique 25).

Graphique 25 : Dépenses de communication commerciale du secteur habillement et textile (en M€)



Source : France Pub.

¹⁰⁵ France Pub.

¹⁰⁶ Les Échos, site internet, « Fast fashion : ces dizaines de millions dépensés par Shein et Temu en publicité », mars 2024 ([lien](#)).

3.4.4. Les tentatives de régulation des communications commerciales dans le secteur de la mode éphémère n'ont pas encore abouti

3.4.4.1. Les produits issus de la mode éphémère ont fait l'objet d'une récente proposition de loi pour interdire la publicité

La nécessité de réguler la *fast-fashion*, notamment ses communications commerciales, a été soulignée par divers travaux, mais peine à trouver une traduction garantissant son articulation avec le droit européen.

La régulation de la *fast-fashion* a été envisagée notamment dans le cadre d'une proposition de loi visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale en mars 2024. Elle propose notamment l'interdiction de la publicité, aux côtés de la création d'un « malus écologique » et d'une sensibilisation des consommateurs (message sur l'impact environnemental du produit, mention encourageant à la sobriété, au réemploi, à la réparation et au recyclage)¹⁰⁷.

Antérieurement, la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (dite « AGECE ») de 2020¹⁰⁸ avait créé un « bonus » à la réparation de produits, et la loi « climat et résilience » de 2021 prévoit la mise en œuvre d'un étiquetage environnemental des produits (affichage environnemental, cf. Annexe I). L'article L. 941-9-11 du code de l'environnement introduit par ailleurs dans l'affichage environnemental un critère de durabilité.

La recommandation d'une communication accrue sur l'impact environnemental des produits, par un étiquetage environnemental des produits, notamment les textiles synthétiques, a par ailleurs été formulée par l'IGEDD¹⁰⁹.

En matière de publicité, la proposition de loi précitée prévoyait une interdiction de la publicité pour les articles issus de la *fast-fashion* dès 2025 (couvrant les activités commerciales des influenceurs), et des amendes en cas de manquement s'élevant à 20 000 € pour les influenceurs et 100 000 € pour les personnes morales. La proposition de loi met en avant une restriction de la liberté d'entreprendre justifiée par la **nécessité de limiter la surproduction de vêtements pour préserver l'environnement**.

3.4.4.2. L'incertitude quant à la définition exacte de la mode éphémère et la conformité avec le droit de l'Union européenne conduisent à interroger l'effectivité de la proposition de loi « fast-fashion »

Les interlocuteurs rencontrés par la mission soulignent de multiples problématiques de faisabilité de la proposition de loi relative à la *fast-fashion*. D'une part, une interrogation quant à sa proportionnalité vis-à-vis des impacts est récurrente¹¹⁰. D'autre part, son articulation avec la liberté d'entreprendre est parfois questionnée. Pour cette raison, la direction générale des entreprises (DGE), par exemple, a indiqué être davantage favorable à un étiquetage environnemental des vêtements et à une mobilisation de la responsabilité sociétale et environnementale (RSE) de la publicité pour accompagner les changements de comportements, plutôt qu'à une interdiction de publicité.

¹⁰⁷ Proposition de loi visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile, n° 2129, enregistré le 30 janvier 2024 à la Présidence de l'Assemblée nationale ([lien](#)).

¹⁰⁸ Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi « AGECE » ([lien](#)).

¹⁰⁹ IGEDD, *La pollution par micro-plastiques d'origine textile*, septembre 2023 ([lien](#)).

¹¹⁰ Soulignée notamment par la direction générale des entreprises (DGE).

La direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères chargés de l'économie et des finances souligne également, dans une approche prudente, qu'**en regard du droit de l'UE, un renforcement de la régulation de la publicité serait à articuler avec la liberté d'entreprendre, d'une part, et la libre circulation des marchandises, d'autre part**¹¹¹. Si la DAJ souligne que « *l'encadrement de la publicité peut contribuer à prévenir les phénomènes de surconsommation des produits* », elle rappelle que la jurisprudence de la Cour de justice de l'union européenne (CJUE) sur le sujet est peu développée et porte sur la protection de la santé des consommateurs, plutôt que sur des enjeux environnementaux. Elle souligne la nécessité d'une argumentation factuelle démontrant que l'encadrement de la publicité sur les produits de mode éphémère serait de nature à produire une avancée en direction de l'objectif poursuivi¹¹², et qu'il n'existe pas de « *mesure moins attentatoire* » (par exemple, l'interdiction de la publicité pour les articles de *fast-fashion* porte moins préjudice qu'une interdiction totale de leur commercialisation).

La CJUE a toutefois coutume de laisser une marge de manœuvre aux États-membres en la matière, estimant par exemple qu'il leur appartenait d'apprécier si l'interdiction de la publicité pour l'alcool était proportionnée à l'objectif poursuivi¹¹³. De même, le risque d'addiction en matière de jeux de hasard a été reconnu comme justifiant une régulation des communications commerciales relatives aux jeux (CJUE, 30 avril 2014, Robert Pflieger).

L'ensemble des éléments susmentionnés conduit la mission à estimer qu'il est nécessaire et opportun de proposer une régulation sectorielle supplémentaire de la *fast-fashion*, prioritairement dans un objectif de réduction de la consommation justifié par un contexte de surconsommation et de baisse de la durée de vie des produits achetés. La régulation envisagée pourra également viser à orienter la consommation vers des produits plus durables par la généralisation de l'affichage environnemental.

La mission recommande de maintenir l'objectif d'une interdiction des communications commerciales pour la *fast fashion* dès lors qu'une définition suffisamment claire en sera dégagée, et la porter au niveau européen.

3.4.4.3. *L'affichage environnemental pour les produits textiles doit prouver son efficacité à influencer les comportements des consommateurs vers des vêtements plus durables*

L'outil « *Écobalyse* », développé par une start-up d'État *ad hoc*, sera utilisé pour la mise en œuvre de l'affichage environnemental, rendu obligatoire par la loi « climat et résilience » de 2021. L'article 2 de la loi prévoit l'expérimentation de l'affichage dans les secteurs du textile d'habillement, des produits alimentaires, de l'ameublement, de l'hôtellerie et des produits électroniques.

Au sein des gammes textiles, cet affichage devrait permettre d'identifier les produits ayant le plus d'impact environnemental dans une même gamme de produits, selon la provenance ou les matières utilisées. Il démontre l'impact accru des vêtements issus de la *fast fashion*, au-delà des émissions liées au transport (cf. graphique 26).

¹¹¹ Note de la direction des affaires juridiques (DAJ) à destination de la direction générale de la concurrence, de la consommation, et de la répression des fraudes (DGCCRF), complément sur les perspectives d'encadrement législatif et réglementaire de la mode éphémère, 16 novembre 2023.

¹¹² La note souligne : « *D'une part, la limitation de la promotion des produits polluants pourrait réduire leur consommation, et ainsi réduire l'atteinte à l'environnement causée par leur production. D'autre part, à terme, le dispositif pourrait inciter les producteurs à réduire l'impact environnemental de leurs produits afin de pouvoir en faire pleinement la promotion.* ».

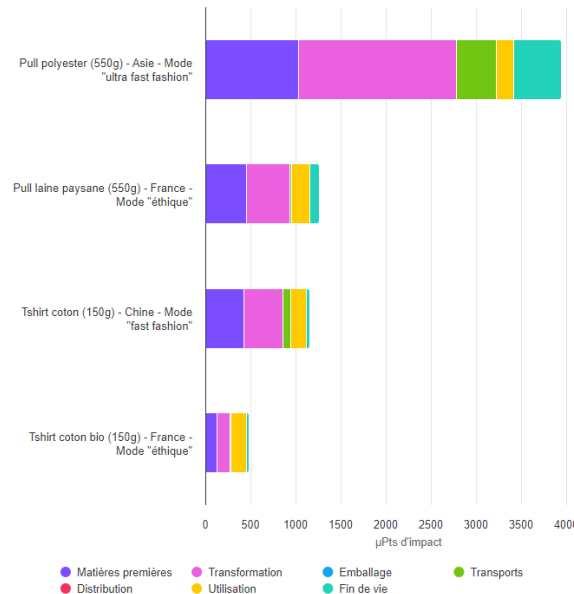
¹¹³ CJCE, *Gourmet International Products*, 8 mars 2001 ([lien](#)).

Annexe III

Par exemple :

- ◆ un pull en coton biologique fabriqué en France représente 1 437 points d'impact, soit 261 points pour 100 grammes ;
- ◆ un pull en polyester fabriqué en Asie suivant les techniques de « l'ultra *fast fashion* », représente 3 944 points d'impact, soit 717 points pour 100 grammes.

Graphique 26 : Impacts environnementaux de différents vêtements (exemples tirés de l'outil *Écobalyse*)



Source : *Écobalyse*.

À l'issue des expérimentations et après évaluation de celles-ci, l'affichage environnemental est prévu d'être rendu obligatoire sur le produit (article 2 de la loi « climat et résilience ») et sur les communications commerciales associées (article 7 de la même loi). Ces modalités doivent être prévues par décret, prioritairement pour le secteur du textile. La publication de ce décret, envisagée initialement pour septembre 2022, est prévue fin 2024. Le projet de décret en cours dans la rédaction communiquée à la mission en été 2024 rend obligatoire l'usage de la méthode de calcul environnemental encadrée par le gouvernement (et produite par le CGDD), sans toutefois rendre l'affichage de ce calcul, obligatoire, comme initialement prévu par la loi.

Cependant, ni son opportunité par rapport aux autres métriques disponibles, ni son efficacité sur les paniers de consommation des ménages ne sont aujourd'hui établis. **La mission recommande ainsi dans son plan d'actions d'évaluer scientifiquement l'efficacité de l'affichage environnemental afin d'en permettre la généralisation désormais prévue par la loi.**

La problématique particulière de certains usages des produits textiles, et notamment la substituabilité à d'autres produits (il est meilleur pour la transition écologique de porter un pull chez soi que d'augmenter la température du chauffage), nécessite ainsi de compléter cette généralisation de l'affichage environnemental par une communication adaptée :

- ◆ sur les usages des produits textiles ;
- ◆ sur le sens et l'intérêt des affichages environnementaux déployés, assurant leur bonne compréhension et adoption par les utilisateurs.

3.5. L'ameublement et la décoration développent un modèle inspiré de celui de la mode éphémère

L'apparition d'un marché fonctionnant sur le modèle de la *fast-fashion* dans le champ de la décoration et de l'ameublement est à l'origine d'une croissance de 104 % de ce marché entre 2017 et 2021¹¹⁴. Ce dynamisme est attribuable à l'investissement du marché par des marques issues de la filière textile, poussant à de nombreux achats de meubles ou d'objets de décoration dans un objectif de renouvellement fréquent de la décoration intérieure.

Or, les enjeux environnementaux liés au développement de ce marché ont été soulignés par différentes publications¹¹⁵ et associations¹¹⁶. Les conséquences soulevées sont notamment :

- ◆ **la nécessité d'une sylviculture intensive**, à l'origine de l'abattage de forêts, pour alimenter en matière première ce marché (*Ikea* représentant par exemple 18 % des parts de marché en France¹¹⁷) ;
- ◆ **l'augmentation du volume de déchets** issus de l'ameublement¹¹⁸ ;
- ◆ **la dégradation de la qualité de ces déchets**, de moins en moins réutilisables et recyclables en raison notamment d'une qualité moindre¹¹⁹.

En France, l'empreinte carbone de l'ameublement s'élève à 142 kg par an par habitant, soit 1,5 % des émissions¹²⁰.

La dépense de communication commerciale du secteur de l'ameublement et de la décoration, qui représente 2 % du marché de la communication en 2023, a connu une augmentation de 37 % entre 2013 et 2023, ainsi qu'une numérisation massive de la dépense, passée de 4 % à 35 % de sa dépense de communication (cf. graphique 27). Sur cette période, la dépense de publicité en ligne est passée de 19 M€ à 244 M€ (+1 172 %).

Les évolutions de ce secteur doivent continuer d'être suivies, notamment par le déploiement prévu de l'affichage environnemental sur l'ameublement, et de sorte de pouvoir anticiper d'éventuels besoins de régulation.

¹¹⁴ Ademe, *Filière des Éléments d'ameublement – Données 2022*, mars 2024 ([lien](#)).

¹¹⁵ Arte, « *Ikea, le seigneur des forêts* », documentaire réalisé par Xavier Deleu et Marianne Kerfrid, 2023 ([lien](#)).

¹¹⁶ Zero Waste France, Les Amis de la Terre et Réseaux national des ressourceries et recycleries, *Rapport Tendances maison : l'envers du décor*, mai 2024 ([lien](#)).

¹¹⁷ Ikea consommerait annuellement 1 % des forêts abattues, soit 20 millions de mètres cubes de bois ; Le Monde, « « Ikea, le seigneur des forêts », sur Arte : un prédateur discret champion du *greenwashing* », février 2024 ([lien](#)).

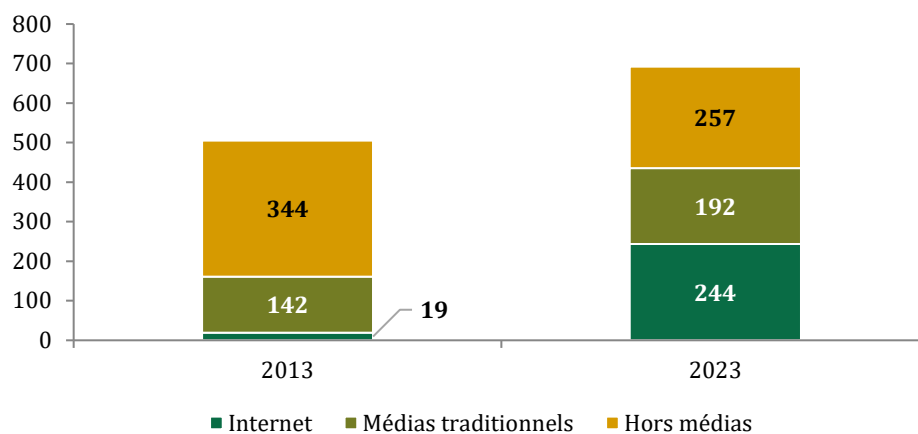
¹¹⁸ D'après le rapport *Tendances Maison*, entre 2014 et 2022, le volume des déchets d'éléments d'ameublement a été multiplié par deux pour atteindre 1,3 M de tonnes en 2022.

¹¹⁹ À ce titre, Catherine Mechkour Di Maria, secrétaire générale du réseau national ressourceries et recycleries, évoque une tendance à la « *jetabilisation du monde* ».

¹²⁰ CGDD.

Annexe III

Graphique 27 : Répartition de la dépense publicitaire du secteur de l'ameublement et de la décoration (en M€)



Source : France Pub.

Rappel de certains impacts environnementaux des secteurs proposés réalisé par l'IGEDD

Tableau 10 : Éléments ponctuels d'impact environnemental des secteurs visés par la lettre de mission

Axe environnemental	Transport routier	Transport aérien	Alimentation	Energie	Textile
Émissions de gaz à effet de serre (CO₂ éq)	Les voitures particulières représentent 52 % des émissions du transport intérieur de voyageur . Le véhicule particulier représente 15 % de l'empreinte carbone des français. L'impact carbone d'un véhicule électrique augmente proportionnellement à son poids	Le transport aérien national et international représente 1 % de l'empreinte carbone des français.	140 Mt (22 % des émissions totales) dont 51 % issues de la transformation par les industries agro-alimentaires et 26 % des produits agricoles consommés par les Français.	L'énergie (tous les usages confondus) est à l'origine de 31,7 % de l'empreinte carbone. Dans l'habitation, gaz et fioul représentent 12 % de l'empreinte des français.	Le textile est responsable de l'émission de (1 % de l'empreinte des français.) Les achats de textile dans l'UE en 2020, ont généré des émissions de CO ₂ équivalentes à 270 kg par personne.
Eau (consommation et pollution)	N.D.	N.D.	Les usages agricoles représentent 58 % de la consommation d'eau en France Parmi les captages abandonnés en raison de la dégradation de la qualité de la ressource, 40,8 % le sont du fait de teneurs excessives en nitrates et/ou pesticides (95 % des usages en agriculture).	Le refroidissement des centrales électriques représente 51% des prélèvements et 12% des consommations d'eau.	L'industrie textile serait responsable de 17 à 20 % de la pollution de l'eau à l'échelle mondiale (un demi-million de tonnes de microplastiques au fond des océans chaque année en raison du lavage) et consomme 4 % des ressources en eau potable de la planète. Le coton est la première culture consommatrice de pesticides.

Annexe III

Axe environnemental	Transport routier	Transport aérien	Alimentation	Energie	Textile
Air	8 % des émissions moyennes métropolitaines de particules fines PM2,5, 44 % des émissions d'oxydes d'azote (NOx) ² en France	N.D.	L'agriculture en France est responsable de 94 % des émissions d'ammoniac (NH3), 36 % de composé organique volatil non méthanique (COVNM), 24 % d'oxydes d'azote (NOx).	cf transport routier.	N.D.
Biodiversité	Contribution au changement climatique, à l'artificialisation des sols et à la fragmentation des milieux en raison des infrastructures routières.	Contribue au changement climatique, une des causes de l'effondrement de la biodiversité.	L'alimentation participe fortement aux causes principales d'érosion de la biodiversité (destruction et fragmentation des milieux naturels (intensification des pratiques agricoles), pollution (pesticides et engrais), surexploitation d'espèces sauvages (surpêche, déforestation, etc.), changement climatique (viande).	La consommation d'énergie fossile contribue au changement climatique.	Pollution industrielle (chimique et micro-plastiques). Le secteur textile était la troisième plus grande source d'utilisation des terres en 2020, d'où un fort impact en termes de destruction et fragmentation des milieux.
Déchets	En France, 1,3 million de véhicules par an sont hors d'usage, principalement des voitures particulières. 80 % des composants des batteries au lithium des véhicules électriques sont recyclables.	N.D.	9,4 millions de tonnes de déchets alimentaires sont produits en France en 2022 dont les ménages produisent 42 % du total, les industries agro-alimentaires 25 %	N.D.	La durée de vie est très raccourcie notamment avec l'essor de la fast fashion. En moyenne, les Européens consomment près de 26 kg de textiles par an et en jettent environ 11 kg. Moins de la moitié des vêtements usagés est collectée pour être réutilisée ou recyclée, et seulement 1 % est recyclé en vêtements neufs

Annexe III

Axe environnemental	Transport routier	Transport aérien	Alimentation	Energie	Textile
Santé	La pollution de l'air liée au trafic routier est responsable de plus de <u>40 000</u> décès prématurés par an en France (7 % de la mortalité totale de la population), principalement dus à l'exposition aux particules fines et aux oxydes d'azote. En 2021 les seuils réglementaires fixés pour la protection de la santé sont dépassés pour 11 % des stations situées à proximité du trafic routier	N.D.	<u>Près de la moitié</u> des adultes sont en surpoids ou obèses en France aujourd'hui, <u>De nombreux travaux</u> ont montré l'impact de facteurs nutritionnels sur la survenue de certains cancers, des maladies cardiovasculaires, de l'obésité, de l'ostéoporose, ou encore de troubles métaboliques comme le diabète de type 2 ou l'hypercholestérolémie. <u>Un décès sur 5 dans le monde est dû à un mauvais régime alimentaire</u>	<u>Les particules fines provenant de la combustion de combustibles fossiles, dont le charbon, représentent l'un des types de pollution atmosphérique les plus toxiques, car elles peuvent provoquer de l'asthme, des cancers, des maladies cardiaques et des décès prématurés.</u>	<u>Des centaines de substances chimiques et additifs</u> , dont des cancérigènes et perturbateurs endocriniens et reprotoxiques (phtalates, alkyphénols), et micro-plastiques sensibilisantes cutanées, sont utilisées au moment de la fabrication. <u>Les ouvriers de l'industrie textile</u> sont exposés à des substances dangereuses (par ex. sablage des jeans), alors qu'ils travaillent sans vêtements de protection.

Source : IGEDD.

ANNEXE IV

Enjeux liés aux plateformes en ligne

SOMMAIRE

1. LA PUBLICITÉ EN LIGNE REPRÉSENTE 50 % DES DÉPENSES DE PUBLICITÉ ET 90 % DE LEUR CROISSANCE D'ICI À 2030, AU DÉTRIMENT DES MÉDIAS TRADITIONNELS.....	1
1.1. Entre 2013 et 2023, la publicité en ligne a connu une croissance de +228 %.....	1
1.1.1. <i>La publicité en ligne a fait d'Internet le premier support de vente de publicité et porté la croissance de l'ensemble du secteur publicitaire</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>En ligne, les moteurs de recherche représentent 45 % des recettes publicitaires (25 % du marché total), les réseaux sociaux 27 % et les autres affichages (marchés en ligne, streaming) près de 25 %.....</i>	<i>6</i>
1.1.3. <i>Le marché de la publicité en ligne constitue un oligopole dominé par Google, Meta et Amazon, chaque plateforme tendant à se spécialiser sur une forme de publicité en ligne</i>	<i>8</i>
1.1.4. <i>Le développement du marketing d'influence renouvelle les modalités de communication commerciale en ligne.....</i>	<i>10</i>
1.2. La publicité en ligne repose sur un ciblage alimenté par les données des utilisateurs, collectées et exploitées par un nombre restreint d'acteurs.....	18
1.2.1. <i>Le marché de la publicité en ligne est dépendant d'intermédiations technologiques assurant l'exploitation des données utilisateurs.....</i>	<i>18</i>
1.2.2. <i>La transformation des modalités technologiques de ciblage publicitaire a renforcé la situation oligopolistique du marché de la publicité en ligne ...</i>	<i>19</i>
1.3. La croissance du numérique comme support publicitaire se traduit par une baisse des recettes orientées vers le financement des médias traditionnels (-27 % en 10 ans) qui pénalise particulièrement la presse	22
1.3.1. <i>Le développement de la publicité en ligne a opéré un transfert de valeur au détriment des médias traditionnels et au profit du numérique.....</i>	<i>22</i>
1.3.2. <i>Le recul des recettes publicitaires, qui représentent plus du tiers des recettes des médias d'information, pénalise particulièrement la presse écrite</i>	<i>24</i>
2. LES MESURES D'ENCADREMENT DES COMMUNICATIONS COMMERCIALES DOIVENT TENIR COMPTE DE LA PORTÉE LIMITÉE DES MESURES NATIONALES SUR LES CONTENUS PUBLICITAIRES PUBLIÉS SUR LES PLATEFORMES.....	27
2.1. Les enjeux de renforcement de la régulation se concentrent sur les grandes plateformes numériques, dans un cadre juridique européen contraignant.....	27
2.1.1. <i>Le cadre réglementaire de la publicité en ligne est plus souple que celui qui s'applique à la publicité traditionnelle.....</i>	<i>27</i>
2.1.2. <i>Le cadre juridique européen et l'implantation internationale des grandes plateformes numériques remettent en cause la pertinence de l'adoption de mesures nationales de régulation de la publicité en ligne</i>	<i>28</i>
2.1.3. <i>Ce déficit de régulation applicable aux plateformes se traduit dans la qualité des communications commerciales disponibles.....</i>	<i>35</i>
2.2. Une régulation effective des contenus des communications commerciales en ligne implique une révision du droit communautaire ainsi que l'adoption de mesures volontaristes au plan national pour en accélérer la mise en œuvre.....	37
2.2.1. <i>À court terme, l'effectivité des outils existants peut être renforcée, en particulier sur les enjeux des communications commerciales en ligne.....</i>	<i>37</i>
2.2.2. <i>Faire évoluer le droit européen constitue un objectif de moyen terme permettant d'appréhender mieux les plateformes numériques.....</i>	<i>38</i>

1. La publicité en ligne représente 50 % des dépenses de publicité et 90 % de leur croissance d'ici à 2030, au détriment des médias traditionnels

L'évolution du marché publicitaire vers les plateformes numériques permet d'assurer la gratuité d'accès à des sites internet, moteurs de recherche ou réseaux sociaux. Elle constitue le cœur du modèle de financement de ces services. Alors que l'on estime à 53 % la part de la population mondiale recourant à ces plateformes et que les utilisateurs des réseaux sociaux ont en moyenne des comptes sur huit plateformes différentes et y consacrent deux heures et demie par jour, les plateformes numériques les plus grandes (*Meta, Google, Amazon, TikTok*) ont acquis des positions dominantes en ligne, leur permettant de contrôler les différentes étapes des chaînes de valeur numériques¹.

Cette évolution s'est faite à la fois en surplus et en concurrence des médias traditionnels (presse, affichage, radio, cinéma, télévision), dont tout ou partie des recettes est constituée de recettes publicitaires, qui permettent notamment d'assurer le financement de l'information de qualité et de la création sur ces médias².

La présente annexe a pour objectif de présenter les enjeux spécifiques liés à la publicité en ligne et à sa prise en compte par le régulateur pour des communications commerciales plus responsables : les différences de modèles économiques entre acteurs, et surtout, de réglementation applicable sont le principal obstacle à un rehaussement des exigences sur les contenus.

1.1. Entre 2013 et 2023, la publicité en ligne a connu une croissance de +228 %

1.1.1. La publicité en ligne a fait d'Internet le premier support de vente de publicité et porté la croissance de l'ensemble du secteur publicitaire

Les dépenses de publicité nettes des annonceurs en 2023³ (cf. graphique 1) sur les médias numériques représentent 9,6 Md€⁴, soit 54 % du total du marché de la publicité et près d'un tiers du marché des communications commerciales (17,6 Md€ de publicité, pour un total de 34,1 Md€ de communications commerciales incluant une partie « hors médias », cf. tableau 1). Les dépenses « hors média » (*marketing, communication corporate*⁵ notamment) sont également indirectement mobilisées dans la publicité en ligne, sans que leur répartition exacte puisse être appréciée.

La publicité en ligne se répartit entre :

- ♦ la publicité liée aux recherches (*search*), dont *Google*, qui consiste à promouvoir du contenu publicitaire en fonction de mots-clés saisis dans un moteur de recherche et qui représente 45 % du marché ;
- ♦ et la publicité d'affichage (*display*), qui consiste à distribuer un contenu publicitaire sous forme de vidéos ou de bannières. Au sein de celle-ci, on distingue :

¹ IGF et Cour des comptes, *Publicité en ligne : pour un marché à armes égales*, 2020 ([lien](#)).

² États généraux de l'information, 2024.

³ *France Pub*, données du mix-média sur 2023.

⁴ La mission signale que ce chiffre (9,6 Md€ d'investissements publicitaires sur le numérique en 2023), issu des données de *France Pub*, diffère légèrement de celui retenu par l'Irep (9,3 Md€). L'annexe V portant sur les données disponibles en matière de publicité récapitule les différentes sources disponibles et mobilisées par la mission pour l'analyse chiffrée du marché publicitaire.

⁵ Entendue comme une « communication d'entreprise », en opposition à la communication sur un produit donné.

Annexe IV

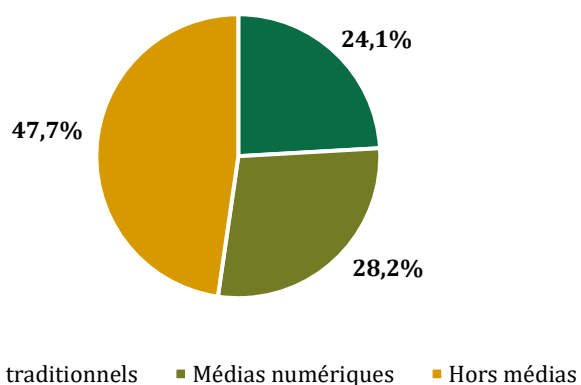
- les publicités diffusées sur les réseaux sociaux (*social*), soit 27 % du marché (*Meta, TikTok*) ;
- les publicités diffusées sur les autres sites Internet (*non-social*), soit 19 % du marché (dont les places de marché telles que *Amazon*, et les services de média audiovisuels à la demande (*Smad*)).

Tableau 1 : Répartition des dépenses nettes de communication des annonceurs par support de diffusion en 2023

Support de diffusion	Montant (en M€)	Part (en %)	Évolution 2023/2022 (en %)
Presse	1 772	4,3 %	- 3,0 %
Télévision	4 072	12,0 %	- 2,8 %
Radio	839	2,5 %	3,9 %
Publicité extérieure	1 384	4,1 %	5,1 %
Cinéma	151	0,4 %	34,0 %
Total « médias traditionnels »	8 218	24,1 %	- 0,4 %
<i>Display</i>	1 745	5,1 %	5,2 %
<i>Search</i>	2 161	6,3 %	7,5 %
<i>Social</i>	2 271	6,7 %	6,5 %
<i>Autres digital</i>	3 401	10,0 %	5,5 %
Total « médias numériques »	9 577	28,0 %	6,1 %⁶
Marketing direct	5 082	14,9 %	- 9,4 %
Promotions	6 062	17,8 %	9,6 %
Salons et foires	1 495	4,4 %	32,0 %
Événementiel	1 128	3,3 %	7,6 %
Relations publiques	2 055	6,0 %	18,0 %
Annuaire	436	1,3 %	- 7,5 %
Total « hors média »	16 257	47,7 %	4,4 %
Total marché de la communication	34 053	100 %	3,7 %

Source : France Pub, 2023.

Graphique 1 : Répartition des dépenses nettes de communication des annonceurs en 2023



Source : France Pub, 2023.

⁶ Cette donnée (6,1 %) de France Pub diffère de celle présentée par l'Institut de recherches et d'études publicitaires (Irep), qui chiffre la croissance de la publicité en ligne à +8,3 % en 2023.

Annexe IV

Entre 2013 et 2023, la dépense de publicité en ligne des annonceurs a augmenté de +228 % (+7 Md€) tandis que celle réalisée sur les médias traditionnels a connu un recul de -10 % (-898 M€) (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Dépenses de publicité des annonceurs en 2013 et 2023 (en M€)

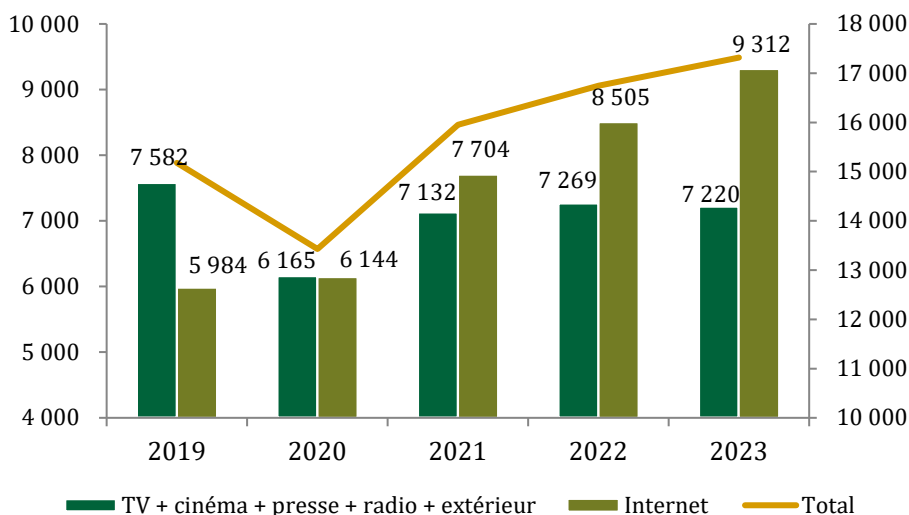
-	2013	2023	Évolution (en %)
Dépenses de publicité en ligne	2 921	9 577	228 %
Dépenses de publicité sur les médias traditionnels	9 116	8 218	- 10 %

Source : France Pub.

Le marché de la publicité en ligne est donc en forte augmentation et tire la croissance du secteur publicitaire dans son ensemble, comme le montre sa croissance annuelle moyenne de +11,8 % entre 2019 et 2023⁷, avec toutefois de fortes variations liées à la pandémie de Covid-19. Ainsi, la croissance du secteur numérique tire aujourd'hui la croissance du marché : les recettes publicitaires tous médias confondus n'ont augmenté que de +3,4 % sur la même période, traduisant une évolution portée exclusivement par le numérique.

S'agissant de l'année 2023, le baromètre unifié du marché publicitaire (Bump) évoque une « année à deux vitesses » avec une accélération au deuxième semestre (+13 %, contre +5 % au premier semestre). Les estimations de croissance disponibles pour 2024 placent le chiffre d'affaires prévisionnel autour de 10 Md€, soit une augmentation de +8 % par rapport à 2023.

Graphique 2 : Évolution des recettes publicitaires entre 2019 et 2023 (en M€)



Source : Irep, 2023.

Parmi les médias traditionnels, les recettes publicitaires de l'audiovisuel sont stables (3,4 Md€ en 2023), tandis que celles de la presse (1,7 Md€) et des formats imprimés⁸ (1,4 Md€) connaissent un recul significatif de leur part de marché, respectivement de -15 % et -31 % entre 2019 et 2023 (cf. tableau 3).

⁷ Institut de recherches et d'études publicitaires (Irep), France Pub et Kantar Média, Baromètre unifié du marché publicitaire (BUMP). Bilan annuel 2023 & prévisions 2024, mars 2024 ([lien](#)).

⁸ Cette catégorie inclut les annuaires et le courrier.

Annexe IV

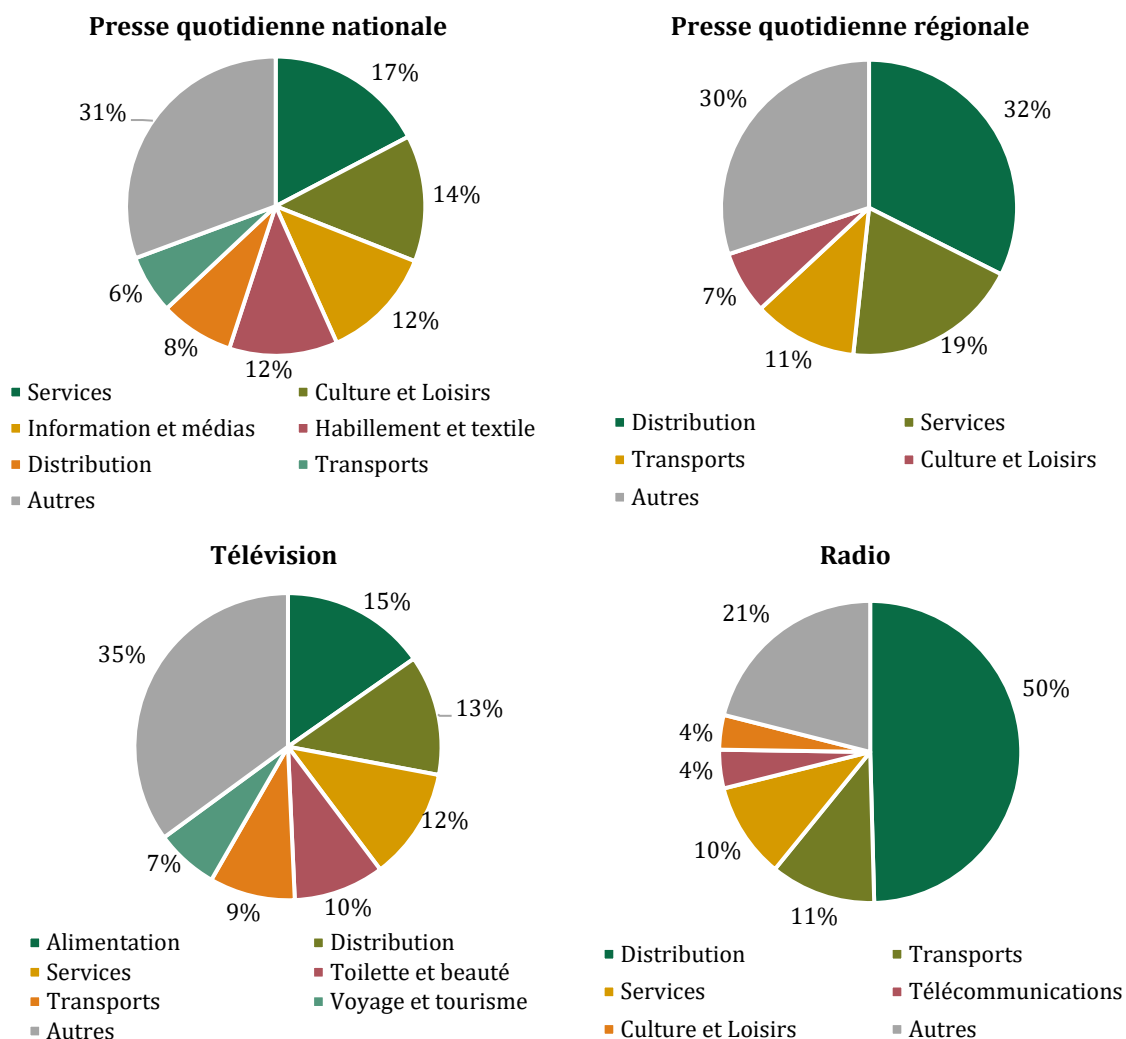
Tableau 3 : Recettes publicitaires par support de diffusion entre 2019 et 2023 (en M€)

Support de diffusion	2019	2020	2021	2022	2023
Télévision	3 403	3 026	3 537	3 486	3 382
Cinéma	100	25	42	63	82
Radio	714	623	686	700	722
Presse	2 055	1 615	1 803	1 798	1 749
Publicité extérieure	1 310	875	1 064	1 222	1 285
Internet	5 984	6 144	7 704	8 505	9 312
Annuaire	612	492	465	440	406
Courrier	1 436	1 060	1 208	1 135	1 009
Total	15 180	13 429	15 949	16 747	17 317

Source : Irep, 2023.

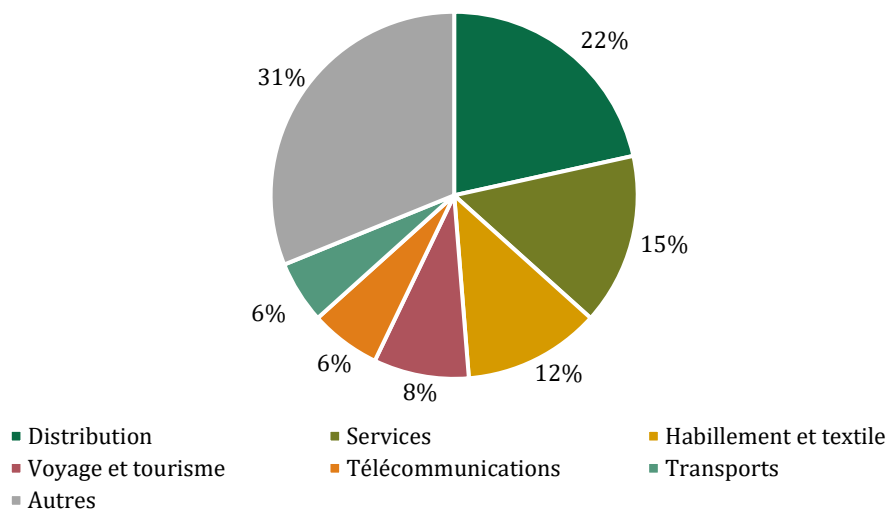
Par ailleurs, les secteurs économiques répartissent leurs investissements publicitaires différemment selon les médias de diffusion. Par exemple, les recettes publicitaires de la radio et de la presse quotidienne régionale sont nettement dominées par le secteur de la distribution (à hauteur de 50 % et 32 % du total) (cf. graphique 3). Au contraire, la télévision et la presse quotidienne nationale présentent des recettes plus également réparties selon les secteurs, à l'instar des médias numériques (cf. graphique 4).

Graphique 3 : Recettes publicitaires de médias traditionnels par secteur économique (en %)



Source : France Pub.

Graphique 4 : Recettes publicitaires des médias numériques par secteur économique (en %)



Source : France Pub.

D'ici à 2030, l'Arcom et la DGMIC estiment que les grandes plateformes capteraient 88 % de la croissance du marché, contre 12 % pour les autres médias. Hors numérique, c'est-à-dire sans compter le développement par les médias traditionnels de leurs propres outils numériques, les recettes des médias traditionnels reculeraient de 30 %⁹. Le marché publicitaire dans son ensemble pourrait continuer de connaître une croissance moyenne annuelle de +2,3 % par an jusqu'en 2030, portée par la publicité en ligne qui pourrait représenter 65 % du total des recettes en 2023 (contre 52 % en 2022).

Cette croissance serait tirée tant par un effet-volume que par un effet-prix attribuable au développement de nouveaux supports mieux valorisés, notamment la vidéo¹⁰. Au sein de la publicité numérique, la part des grandes plateformes numériques extra-européennes devrait continuer à croître. Du point de vue des volumes, les usages numériques devraient connaître une croissance forte et pérenne¹¹. En effet, l'utilisation du numérique devrait poursuivre son développement notamment au sein des générations où il était le moins utilisé. Il présenterait un potentiel de développement important chez les « seniors », à mesure que cette génération s'appropriera les supports numériques : alors que la moyenne des Français passe 2 heures et 24 minutes sur internet chaque jour (en hausse de +40 % depuis 2019), les plus jeunes (15-24 ans) y passent 3 heures et 50 minutes¹².

⁹ Les perspectives d'évolution du marché de la publicité en ligne à horizon 2030 ont fait l'objet d'un rapport conjoint du ministère de la culture et de l'autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique : Arcom, ministère de la culture et *PMP Strategy, Évolution du marché de la communication et impact sur le financement des médias par la publicité*, janvier 2024 ([lien](#)).

¹⁰ Oliver Wyman souligne à ce titre que la publicité en ligne sur le *display* est aujourd'hui occupée à 55 % par la publicité vidéo, qui présente toujours un important potentiel de développement.

¹¹ Oliver Wyman, *31^{ème} Observatoire de l'e-pub*, février 2024 ([lien](#)). Cet observatoire est réalisé pour le compte du syndicat des régies internet (SRI) et l'union des entreprises de conseil et d'achat média (UDECAM).

¹² Médiamétrie, *L'année internet 2023*, février 2024 ([lien](#)).

1.1.2. En ligne, les moteurs de recherche représentent 45 % des recettes publicitaires (25 % du marché total), les réseaux sociaux 27 % et les autres affichages (marchés en ligne, *streaming*) près de 25 %

1.1.2.1. La publicité liée aux recherches et la publicité d'affichage sur les réseaux sociaux tirent la croissance de la publicité en ligne

En 2023, l'Observatoire de l'e-pub réalisé par *Oliver Wyman* avançait la répartition suivante du chiffre d'affaires total de la publicité en ligne (cf. tableau 4). Cette répartition est différente de celle proposée par le Bump alors que les volumes globaux estimés sont proches, le BUMP classe dans « autres dépenses » une part significative de la dépense, qu'*Oliver Wyman* affecte au *search*.

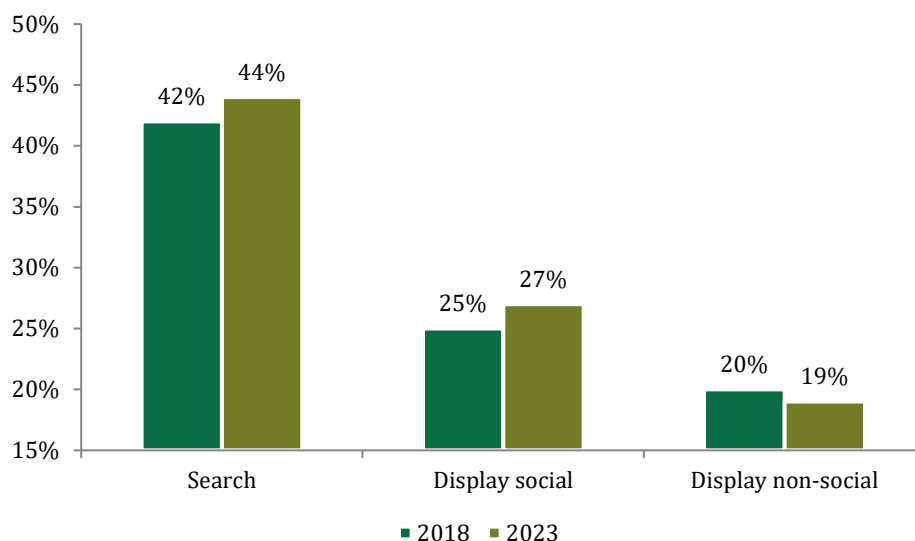
Tableau 4 : Répartition du chiffre d'affaires de la publicité en ligne en 2023

Secteurs de publicité en ligne	Chiffre d'affaires en 2023 (en M€)	Part (en %)
<i>Search</i>	4 100	44 %
<i>Display social</i>	2 470	27 %
<i>Display non-social</i>	1 780	19 %
Affiliations et <i>e-mailing</i>	970	10 %
Total	9 320	100 %

Source : Observatoire de l'e-pub.

La répartition en 2023 évolue légèrement (+ 2 %) au profit du *search* et du *display social* par rapport à 2018 (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Répartition du chiffre d'affaires de la publicité en ligne en 2018 et 2023 (en %)



Source : Observatoire de l'e-pub.

Ainsi, la publicité liée aux recherches représente 44 % du chiffre d'affaires en 2023 (contre 42 % en 2018). Le *display*, ou publicité d'affichage, est caractérisé par une évolution contrastée :

- ♦ le *display social*¹³ est à l'origine de 27 % du chiffre d'affaires (contre 25 % en 2018), avec une forte progression du format vidéo court¹⁴ (en progression de +12 % sur l'année 2023, ce format représente 46 % du *display social* et 1,1 Md€ de recettes) ;
- ♦ le *display non-social*¹⁵, dont la part au sein du chiffre d'affaires connaît un léger recul (19 % contre 20 % en 2018), voit sa croissance nettement ralentir en 2023, passant d'une progression de +11 % en 2022 à +6 % en 2023. Au sein de cette catégorie, on peut néanmoins noter¹⁶ le dynamisme (+30 %) de l'audio *digital* (*podcast*, *streaming musical*, ou *webradios*), représentant 98 M€ de recettes publicitaires, et de la vidéo (+11 %) qui représente 911 M€, soit 51 % du *display non-social*, ainsi que le recul des bannières et habillages (7 % du *display non-social* pour 126 M€ de recettes).

1.1.2.2. La publicité sur les réseaux sociaux a permis l'accès au marché publicitaire de nombreuses entreprises

La publicité sociale payante (*paid social*) est le canal publicitaire qui présente le plus grand nombre d'annonceurs, suivi de la publicité d'affichage en ligne (*display*), puis de la publicité en ligne liée aux recherches (*search*) (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Nombre d'annonceurs en fonction du support publicitaire

Support de diffusion	Nombre d'annonceurs
Publicité sociale payante (<i>paid social</i>)	23 496
<i>Display</i>	14 645
<i>Paid search</i>	12 011
Presse	8 707
Publicité extérieure	3 694
Radio	2 244
Télévision linéaire	1 581
Télévision <i>replay</i>	856
Audio <i>digital</i> (<i>podcast</i> , <i>streaming musical</i>)	698
Cinéma	115

Source : Kantar, 2024.

Tout en concentrant le marché publicitaire, la numérisation en a démocratisé l'accès notamment à très petites et petites et moyennes entreprises, grâce à des coûts de conception publicitaire inférieurs à ceux supportés sur les médias traditionnels. Ainsi, le nombre d'annonceurs a connu une augmentation significative.

¹³ Par exemple, sur le réseau social *TikTok*, la « *top view* » est une publicité d'affichage vidéo, qui s'affiche de la même manière pour tous les utilisateurs du réseau, sans logique de ciblage.

¹⁴ Le format vidéo publicitaire connaît notamment un fort développement chez *Meta* sur le réseau social *Instagram*, tandis que le réseau *Facebook* reste davantage fidèle au format traditionnel du *display* (« bannière »).

¹⁵ Il s'agit par exemple des publicités d'affichage hors réseaux sociaux, sur les plateformes de *streaming musical* comme *Spotify* ou *Deezer*, ou sur les plateformes hébergeant les podcasts (*ApplePodcast*, *Podtail*), mais également la publicité d'affichage sur le *retail media* (sur *Amazon* par exemple).

¹⁶ L'ensemble des chiffres (volume et taux d'évolution) qui suivent concerne respectivement i) 2023 et ii) 2023 versus 2022.

D'autre part, les formats de publicité numérique sont en constante évolution. En effet, au développement massif de la publicité d'affichage a succédé la recherche de nouveaux formats sur les réseaux sociaux (cf. *infra*) pour contourner la prolifération d'affichages (« *banner blindness* »¹⁷) constatée et le développement croissant de bloqueurs de bannières publicitaires.

Ces métriques globales ne tiennent pas compte des plus petits annonceurs, dits de la « longue traîne », qui ont un usage direct¹⁸ des outils de publicité disponibles sur les plateformes, en particulier Facebook ou TikTok. Cette longue traîne n'est pas précisément prise en compte dans les différents baromètres existants. En 2020, l'inspection générale des finances (IGF) estimait à deux millions le nombre de petites entreprises diffusant de la publicité sur Facebook, et à 40 % des recettes mondiales de la plateforme les recettes liées aux petits annonceurs, qui investissent moins de 1 000 € en communications commerciales. Au regard de leur nombre, ces annonceurs représentent *in fine* une part limitée mais significative des recettes des plateformes, concentrées pour le reste sur quelques centaines de grands groupes.

1.1.3. Le marché de la publicité en ligne constitue un oligopole dominé par Google, Meta et Amazon, chaque plateforme tendant à se spécialiser sur une forme de publicité en ligne

Si le marché de la communication commerciale se développe principalement sur les supports numériques, **ces derniers sont eux-mêmes concentrés sur trois acteurs (Google, Meta et Amazon), représentant 68 % de la publicité en ligne mondiale en 2023 (contre 66 % en 2022¹⁹)**. Dans ce contexte, une campagne de publicité en ligne sans présence sur les espaces propriétaires des grandes plateformes est difficilement envisageable.

La numérisation du marché de la publicité s'est de plus accompagnée de son internationalisation²⁰, caractérisée par une grande captation de valeur par des acteurs extranationaux, ce qui pose des défis juridiques et économiques d'ampleur pour les acteurs concernés, abordés *infra*.

1.1.3.1. Google et Meta forment un duopole sur la publicité liée aux recherches (search) et la publicité d'affichage (display)

Plusieurs rapports²¹ ont dressé le constat d'un marché de la publicité en ligne dominé par un **duopole constitué des grandes plateformes numériques Google** (qui représentait 92 % des recherches effectuées sur Internet en France en 2018) **et Facebook, depuis intégré au groupe Meta**.

¹⁷ La « *banner blindness* » désigne la difficulté pour le consommateur à porter une attention aux publicités d'affichage lorsque celles-ci connaissent une prolifération trop importante. La réduction de la pollution visuelle engendrée par les bannières publicitaires en ligne a été portée par différentes initiatives, par exemple *Better Ads Standards* (Google).

¹⁸ Ils peuvent introduire leurs communications commerciales directement sur la plateforme sans être intermédiés par qui que ce soit. L'interface de la plateforme est faite pour cela et est simple d'utilisation.

¹⁹ Oliver Wyman, *31^{ème} Observatoire de l'e-pub*, février 2024 ([lien](#)).

²⁰ À ce titre, le rapport précité de l'Arcom et du ministère de la culture estime qu'à horizon 2030, 45 % des recettes de publicité en ligne pourraient être captées par des acteurs extra-européens (contre 36 % en 2022).

²¹ IGF et Cour des comptes, *Publicité en ligne : pour un marché à armes égales*, novembre 2020 ([lien](#)) ; Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et BearingPoint, *Médias et publicités en ligne : transfert de valeur et nouvelles pratiques*, juillet 2018 ([lien](#)).

En 2020, plus de 90 % des revenus de Facebook et Google provenaient des recettes publicitaires. Le partage du marché de la publicité en ligne s'opère, schématiquement, de la manière suivante :

- ♦ la publicité liée aux recherches (*search*), dominée à 90 % par Google²² ;
- ♦ la publicité d'affichage (*display*), dominée par Meta.

Ce duopole repose notamment sur l'existence d'univers fermés ou « *walled gardens* »²³ (tels qu'*Instagram* pour Meta ou *Youtube* pour Google) : les annonceurs ne peuvent y acquérir des espaces publicitaires qu'en passant par les régies intégrées des grandes plateformes ou leurs solutions d'achat-vente, et l'accès aux données utilisateurs est très restreinte pour les tiers (d'où une concurrence limitée pour les grandes plateformes).

Dans cette situation où les grandes plateformes positionnent leurs services d'intermédiation publicitaire sur l'ensemble de la chaîne de valeur, elles se constituent simultanément place de marché, vendeur (partie intéressée par la vente) et acheteur (partie intéressée par l'achat)²⁴ : elles jouent le rôle de régies, d'acquisition d'espaces publicitaires, de valorisation des contenus et d'hébergeurs de ces contenus, qu'elles occupent également en tant qu'annonceurs. Le rapport précité de l'IGF et de la Cour des comptes soulignait que les plateformes avaient ainsi franchi un « moment de basculement » (*market tipping*), au-delà duquel les effets de réseaux étaient si considérables que leur position monopolistique devenait autoalimentée (*self-reinforcing feedback loops*).

1.1.3.2. Amazon domine la publicité sur les sites de commerce en ligne (retail media), dans un contexte de croissance exponentielle de ce secteur

Le retail media, qui désigne la publicité sur les sites de commerce en ligne, opère quant à lui une transposition sur le numérique de la publicité sur les lieux de vente (PLV), en se positionnant tant sur le *search* que le *display*. L'intérêt de cette stratégie publicitaire est de proposer une publicité au moment où le consommateur est déjà dans une démarche d'achat, en y associant, pour le volet numérique, le levier de la publicité programmatique ciblée. Ainsi, la « e-PLV » permet d'exploiter à la fois des publicités liées aux recherches sur les sites de commerce en ligne (*e-commerce*), et la publicité d'affichage.

Le retail media atteint plus d'1 Md€ en 2023 : en effet, le développement du commerce en ligne (+13,8 % en 2022²⁵), notamment au cours de la crise sanitaire liée au Covid-19, a conduit à un accroissement de l'audience des boutiques et places de marché en ligne.

La plateforme Amazon domine ce secteur, avec 86 % de parts de marché, ses concurrents chinois (*Alibaba*, *Shein*, *Temu*) se constituant progressivement une base d'utilisateurs (12 % du marché). Le marché est également en cours de diversification en raison de la présence croissante d'enseignes de la grande distribution alimentaire (*Intermarché*, *Casino*, *Leclerc*, *Carrefour*, *Auchan*), qui s'ajoutent aux *marketplaces* alternatives à Amazon (*Cdiscount*, *Rakuten*) ou à certaines enseignes spécialisées (*Darty*, *Fnac*, *But*, *Boulangier*, *La Redoute*, *Sephora*, etc.).

²² Adwords est la régie *search* de Google.

²³ La direction générale des entreprises (DGE) traduit les « *walled gardens* » par « publicité en univers fermé ».

²⁴ La DGE évoque à ce titre une « stratégie de verrouillage de marché » (note sur les mesures additionnelles au projet de loi d'adaptation au DSA-DMA portant sur les services de publicité en ligne, 4 novembre 2022).

²⁵ Fédération du e-commerce et de la vente à distance (FEVAD).

1.1.4. Le développement du marketing d'influence renouvelle les modalités de communication commerciale en ligne

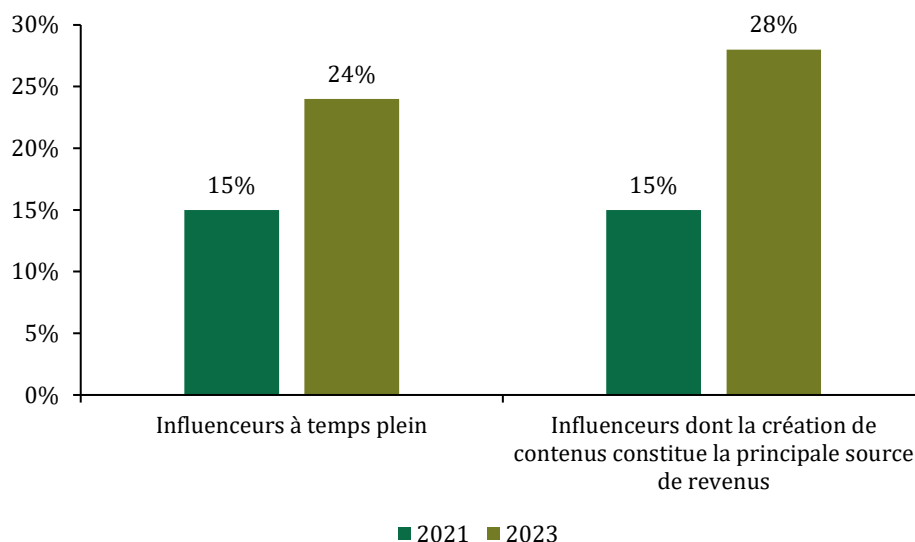
1.1.4.1. La structuration de l'activité des influenceurs permet de rémunérer une part croissante d'entre eux, mais le plus souvent en tant que source de revenus secondaire

De nouveaux leviers de communication commerciale se développent de façon croissante sur les réseaux sociaux et plateformes numériques, notamment le marketing d'influence²⁶. Ce dernier est estimé à 16 Md\$ au niveau mondial, sans qu'il n'existe une estimation nationale récente.

Un sondage conduit fin 2023²⁷ sur les communications commerciales des influenceurs²⁸, souligne leur structuration croissante, leur permettant de plus en plus de faire de leur activité en ligne une source de revenus principale.

Le nombre d'influenceurs actifs est estimé à 150 000 en France²⁹, dont 24 % à temps plein (contre 15 % en 2021, cf. graphique 6). De la même manière, la part d'influenceurs dont la création de contenu est la principale source de revenus s'élève à 28 % en 2023, contre 15 % en 2021. Les influenceurs actifs en France, dont l'âge moyen est de 34 ans, sont à 78 % des femmes.

Graphique 6 : Part d'influenceurs à temps plein, et dont la création de contenus constitue la principale source de revenus (en 2023)



Source : Reech, 2024.

²⁶ Le marketing d'influence est une pratique consistant à tirer parti d'influenceurs clés, tels que les influenceurs des réseaux sociaux, pour promouvoir ou approuver des produits et services auprès de consommateurs cibles.

²⁷ Les données mobilisées proviennent d'un sondage conduit par Reech entre le 22 novembre et le 11 décembre 2023 auprès de 1 258 créateurs de contenu ([lien](#)).

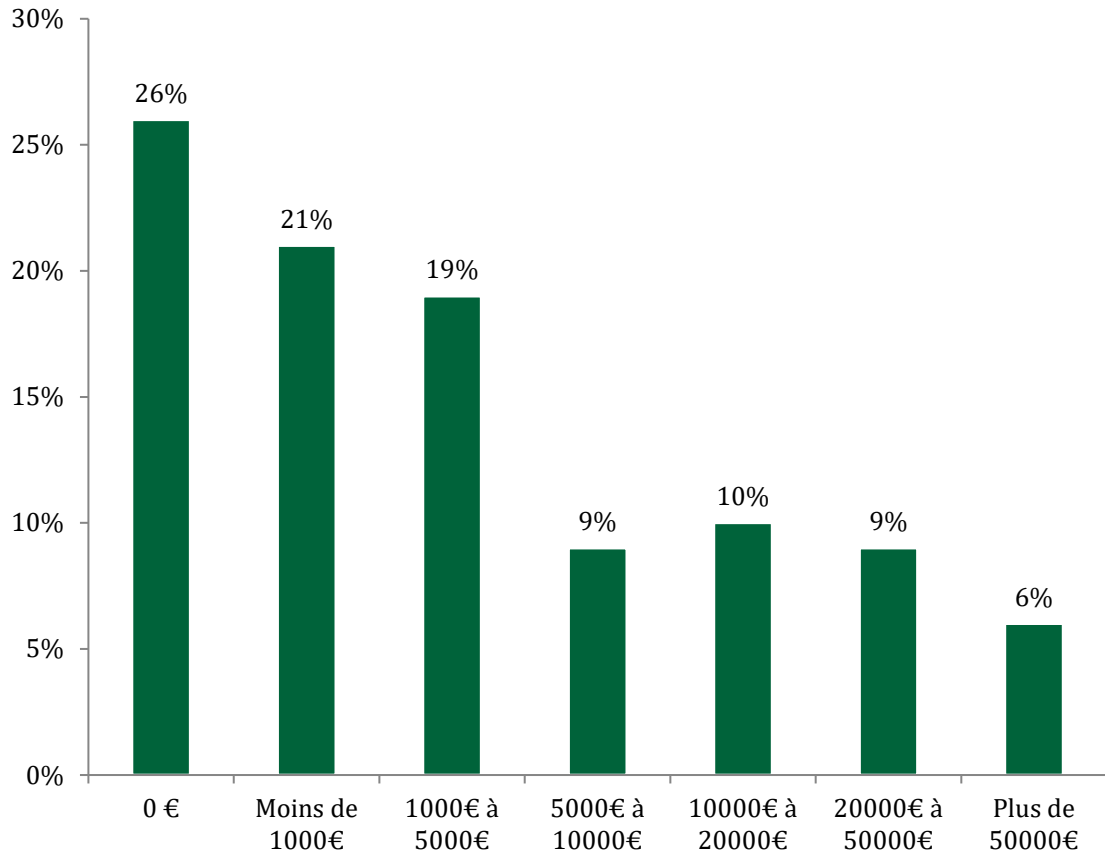
²⁸ La loi du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux ([lien](#)) a défini la notion d'influenceur comme suit : « *personne qui contre rémunération ou avantages en nature mobilise sa notoriété auprès de son audience pour communiquer en ligne des contenus visant à faire la promotion, directement ou indirectement, de biens, de services, ou d'une cause quelconque* ».

²⁹ C'est notamment le chiffre retenu dans le cadre des travaux préalables à la loi du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux.

Annexe IV

Malgré ces évolutions, **26 % des influenceurs déclarent ne pas percevoir de revenus, 40 % déclarent gagner moins de 5 000 € par an, et seuls 15 % des influenceurs gagnent plus de 20 000 € par an** (cf. graphique 7). Plus du tiers d'entre eux (36 %), et quasiment la moitié des influenceurs de moins de 25 ans (48 %), aspirent à en faire sa principale source de revenus.

Graphique 7 : Revenus annuels déclarés par les influenceurs en France en 2023



Source : Reech, 2024.

1.1.4.2. Le marketing d'influence est dominé par Instagram, tandis que TikTok constitue un acteur émergent en forte croissance

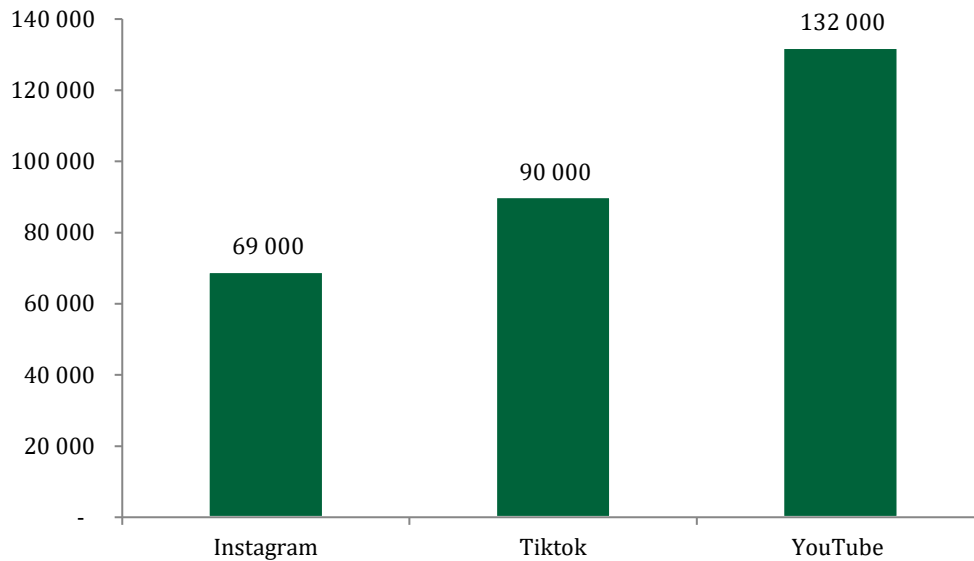
Instagram est la première plateforme du marché du marketing d'influence et constitue le réseau social principal de 91 % des créateurs de contenus, suivi de *TikTok* (réseau principal de 33 % des créateurs), *Facebook* (27 %), et *YouTube* (9 %). Les autres réseaux (*Pinterest*, *LinkedIn*, *Snapchat*, *X* (ex-Twitter), *Twitch*) constituent le réseau principal de moins de 10 % des influenceurs.

TikTok connaît la plus forte dynamique sur ce marché, passant de réseau principal de 5 % des influenceurs en 2020 à réseau principal d'un tiers d'entre eux en 2022 et totalisant 21,4 millions d'abonnés en France.

YouTube présente quant à lui les prix les plus élevés pour la réalisation de campagnes d'influence³⁰, notamment en raison de son nombre moyen d'abonnés plus élevé et de ses formats vidéo longs. L'année 2024 est cependant marquée par une croissance des collaborations commerciales avec les micro-influenceurs³¹.

Le nombre moyen d'abonnés aux comptes des influenceurs est variable selon plateformes utilisées (cf. graphique 8), tout comme les formats mobilisés : uniquement vidéos et *lives* (vidéos en direct) pour *TikTok*, majoritairement des *posts* (publications) sur *Facebook*, *reels* (vidéos bobines), *stories* (contenus éphémères) et *posts* sur *Instagram*.

Graphique 8 : Nombre moyen d'abonnés des influenceurs sur *Instagram*, *TikTok* et *YouTube*



Source : Reech, 2024.

Si certains supports en fort développement tel que *TikTok* s'adressaient initialement à un public très jeune, on note une augmentation significative de l'âge moyen des créateurs de contenus de la plateforme, passé de 22 ans à 31 ans en deux ans.

³⁰ Blog du modérateur, site internet, « Grille de tarifs des influenceurs par réseau social pour 2023 », novembre 2022 ([lien](#)).

³¹ Influenceurs suivis par moins de 15 000 abonnés.

1.1.4.3. *Le secteur du marketing d'influence est marqué par une porosité croissante entre collaborations commerciales et autres contenus*

En 2023, 83 % des influenceurs interrogés déclaraient avoir déjà réalisé un partenariat gratuit ou rémunéré pour le compte d'un annonceur, dont 76 % sous la forme du placement de produit³².

Le marketing d'influence en ligne est un marché en rapide évolution, notamment dans les formats de communication commerciale mobilisés. Si on note un léger recul du placement de produit (-2 points depuis 2021), qui reste un format très demandé, **les collaborations dites « de création » sont en augmentation, notamment les productions directes de contenus pour le compte de marques** (en 2023, 61 % des influenceurs avaient été sollicités à cette fin, contre 51 % en 2021 et 39 % en 2020), tout comme les « co-crérations » entre marques et influenceurs (14 % des influenceurs ont été sollicités pour réaliser ce format en 2023, contre 8 % en 2021).

L'une des évolutions les plus structurantes du marketing d'influence sur les réseaux sociaux est l'infiltration des contenus dits organiques par des collaborations commerciales. *TikTok* distingue à ce titre la publicité (une annonce vendue à un annonceur sur un espace publicitaire de *TikTok*) du « contenu de marque », présent dans un contenu « organique » publié par un utilisateur du réseau, en contrepartie d'un revenu ou avantage. **De la même manière, on note une augmentation de « l'amplification » des publications** (soit l'achat média direct sur le contenu d'un influenceur, en son nom). Les annonceurs peuvent ainsi faire l'achat de contenus dits « organiques », créés par les utilisateurs. Sur *TikTok*, par exemple, la pratique porte le nom de *spark ads*.

Cette évolution a pour conséquence de créer une porosité entre publicité et contenus organiques, puisque le contenu vu par l'utilisateur ressemble à un contenu spontané, mais constitue en réalité une communication commerciale. La possibilité d'être exposé en ligne à des publicités qui ne sont pas caractérisées comme telles est une des sources d'asymétrie avec les médias traditionnels, dont les espaces publicitaires sont clairement identifiés par un court motif sonore (*jingle*, à la télévision et à la radio) ou la mention « communiqué » (dans la presse). Si le contenu de marque, à la différence du contenu publicitaire, ne permet pas le ciblage, le public destinataire est constitué de la communauté d'abonnés de l'influenceur, *a priori*, susceptible de partager les mêmes centres d'intérêt.

Il n'est pas possible de chiffrer précisément la présence du contenu de marque sur les réseaux sociaux, bien que l'ensemble des plateformes signale un « *souci partagé de ne pas devenir un flux continu de communications commerciales* »³³. Ainsi, si *TikTok* indique qu'un utilisateur voit une publicité toutes les huit à dix publications, il ne fournit pas la mesure analogue pour les contenus de marque.

Le marketing d'influence permet également la prolifération de stratégies de marketing promotionnel : 54 % des influenceurs interrogés ont été sollicités pour partager un code promotion à leurs abonnés.

³² Le placement de produit consiste pour un annonceur à rendre ses produits visibles par leur utilisation sur d'autres supports que les supports publicitaires, notamment dans le cinéma, les séries, les jeux vidéo, les réseaux sociaux, etc.

³³ *TikTok*.

1.1.4.4. L'efficacité du marketing d'influence ne fait pas l'objet de mesures précises

Parmi les modes de tarification des communications commerciales des influenceurs (cf. tableau 6), plusieurs sont adossées à des indicateurs de mesure de performance des partenariats publicitaires.

Tableau 6 : Modes de rémunération des influenceurs

Mode de rémunération	Détail
Paieement à chaque publication	L'influenceur est payé d'un montant défini contractuellement pour chaque publication relative au produit visé.
Produits ou expériences offerts	L'influenceur ne touche pas de compensation monétaire mais se fait offrir des contreparties sous la forme de produits ou d'expériences.
Rémunération par engagement	La rémunération de l'influenceur est fonction du taux d'engagement généré par son contenu, mesuré notamment en nombre de commentaires, de mentions « j'aime », de nouveaux abonnements à son compte, etc.
Rémunération par clic	L'influenceur est payé lorsque les consommateurs agissent en fonction du contenu publié (par exemple, accèdent au site de vente en ligne <i>via</i> la publication de l'influenceur).
Rémunération par acquisition	L'influenceur est payé selon le nombre de ventes ou d'abonnements générés par sa publication.

Source : Reech, 2024.

Cependant, il n'existe pas de données agrégées permettant de mesurer de façon fiable la performance comparée du marketing d'influence par rapport aux autres formes de publicité. Si certains collectifs, par exemple *Paye ton influence*³⁴, affirment que les annonceurs font appel aux influenceurs en raison d'une efficacité comparée plus importante de ce mode de communication commerciale, la mission n'a pas constaté l'existence d'une mesure homogène et fiable de cette efficacité. Une proposition de mesure du retour sur investissement pour 2023 estimait celui-ci à 5 \$ pour 1 \$ dépensé³⁵ en marketing d'influence, en baisse par rapport à 2021 (contre 6,5 \$ en 2021), estimation optimiste et invérifiable.

Le marketing d'influence en ligne permet toutefois aux annonceurs d'apprécier directement l'efficacité de leurs partenariats et s'appuyant sur les données fournies par les *adtechs*³⁶. À l'issue d'une campagne de marketing d'influence en ligne, l'annonceur peut accéder (souvent directement par la régie publicitaire et quel que soit le réseau concerné) à des indicateurs tels que le nombre d'impressions, le nombre de personnes ayant vu la publicité (*reach*), le nombre de clics, le résumé des interactions avec la communication commerciale (mentions « j'aime », commentaires, partages, republications, etc.), le taux de conversion, le coût par clic, le temps de visionnage pour les formats vidéos, etc. De plus, chaque plateforme dispose de mesures spécifiques : par exemple, *Meta* mesure « l'incrémentalité » par le *Pixel Meta*³⁷ (impact additionnel d'une campagne publicitaire) ou le module *A/B testing*³⁸, consistant à comparer un groupe « test » exposé à une communication commerciale et un groupe de contrôle qui en est volontairement isolé (cf. Annexe VI).

³⁴ « Paye ton Influence » est un collectif qui a été créé en décembre 2021 par Amélie Deloche et Carla Monzali. Il a pour objectif de sensibiliser les influenceurs aux enjeux environnementaux.

³⁵ Blog du modérateur, site internet, « Grille de tarifs des influenceurs par réseau social pour 2023 », novembre 2022 ([lien](#)).

³⁶ Outils et logiciels utilisés par les annonceurs pour acheter, gérer et mesurer les performances de la publicité numérique.

³⁷ *Meta for Business*, « *Pixel Meta* : mesurer, optimiser et cibler les publicités sur Facebook et Instagram » ([lien](#)).

³⁸ *Meta for Business*, « Types de tests A/B disponibles sur Facebook » ([lien](#)).

1.1.4.5. La relation parasociale développée entre les influenceurs et leurs abonnés pourrait mettre en valeur une consommation plus durable

L'impression de proximité offerte par les interactions entre les influenceurs et leur public peuvent générer des relations parasociales, terme qui désigne des relations à sens unique, dont un individu peut faire l'expérience vis-à-vis d'une personnalité publique³⁹. Cette illusion peut brouiller la nature des communications commerciales réalisées par les influenceurs, et donc accroître la désirabilité de produits qui apparaissent comme recommandés par une personne de confiance. Les études démontrent qu'**en l'absence d'affichage explicitant le caractère publicitaire de ces messages, les enfants sont d'autant plus susceptibles d'être perméables à un désir d'achat**⁴⁰.

La loi du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux, dont 75 % des influenceurs interrogés indiquaient avoir pris connaissance fin 2023⁴¹, encadre leurs collaborations commerciales dans un objectif de protection du consommateur. Elle crée notamment :

- ◆ une obligation de mentionner le caractère publicitaire ou commercial d'une communication, en cas de partenariat avec un annonceur ;
- ◆ une obligation de déclaration de la réception de produits ou cadeaux envoyés par les marques ;
- ◆ une obligation de signaler l'utilisation de filtres ou la présence d'images retouchées ;
- ◆ une interdiction de partenariats sur une série de produits et services (par exemple, les produits nicotiniques, la chirurgie, les produits financiers, les cryptoactifs, etc.) ;
- ◆ une obligation de signaler les images produites par intelligence artificielle.

Cette loi ne contient cependant pas d'obligations relatives à la consommation durable ou à la protection de l'environnement de manière plus large.

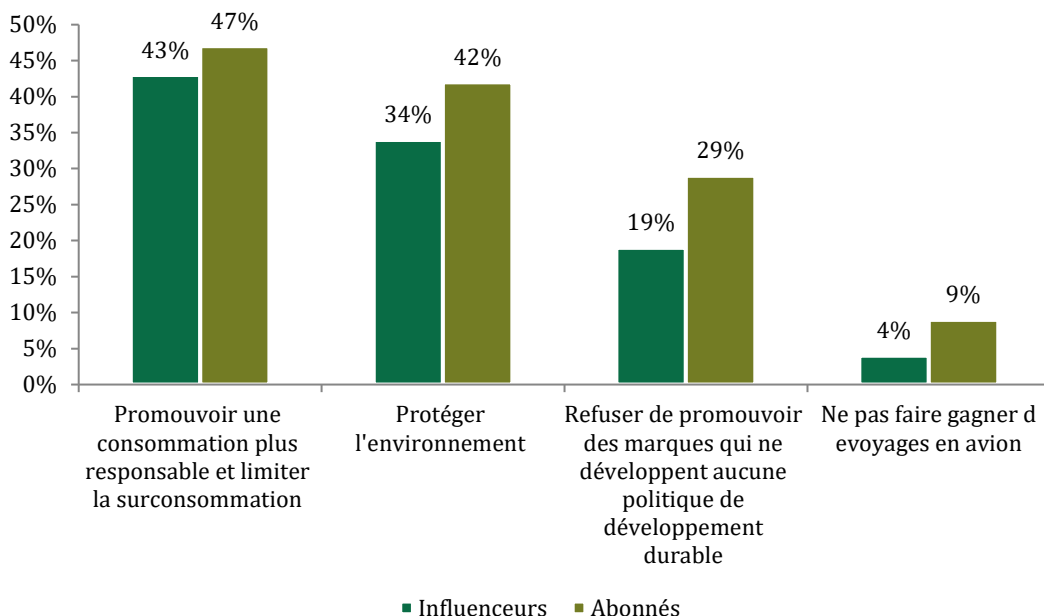
³⁹ Horton et Wohl, « Mass communication and para-social interaction: Observation on intimacy at a distance », *Psychiatry*, 1956 ([lien](#)).

⁴⁰ Ofcom, *Children and parents: Media use and attitudes report 2018*, janvier 2019 ([lien](#)).

⁴¹ Reech, *Les influenceurs & les marques*, 8^{ème} édition, 2024 ([lien](#)).

En la matière, **l'engagement des influenceurs ne paraît pas en adéquation avec les attentes de leurs abonnés**. En effet, la part des abonnés à estimer que les questions environnementales sont prioritaires au sein de l'action en faveur d'une influence plus éthique est plus élevée que celle des influenceurs (cf. graphique 9).

Graphique 9 : Réponses d'influenceurs et d'abonnés à la question « Quels sont, selon toi, les combats prioritaires à mener pour une influence plus éthique ? »



Source : Reech, 2024.

La responsable du collectif *Paye ton influence*, Amélie Deloche, relève cependant que les acteurs du marketing d'influence ne paraissent pas avoir suffisamment pris conscience des enjeux liés aux choix de consommation pour adapter leurs messages en conséquence : « la grande majorité des influenceurs et des agences ne sont pas prêts à renoncer à des opportunités de collaboration pour des raisons environnementales ».

Pourtant, les liens « parasociaux »⁴² entre les influenceurs et leurs abonnés, créant l'illusion d'une relation de proximité, pourraient représenter un potentiel aujourd'hui sous-exploité pour modifier les représentations en faveur de comportements favorables à la transition écologique.

Si les initiatives des plateformes en ce sens existent (par exemple, la série « Créa(c)teurs » co-conçue par l'Ademe, Meta, et trois créateurs de contenu cumulant entre 87 000 et 3,9 millions d'abonnés⁴³), elles demeurent des démarches ponctuelles. Plus largement, les grandes plateformes numériques rencontrées par la mission⁴⁴ sont membres de l'autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP) et de son observatoire de l'influence responsable (cf. Annexe II), sans que cela n'entraîne de contraintes spécifiques pour elles.

⁴³ Meta, « Meta lance la campagne "Créa(c)teurs" pour sensibiliser aux écogestes et aux pratiques écoresponsables avec la participation des experts de l'ADEME », mars 2023 ([lien](#)).

⁴⁴ Google, Meta, TikTok, Amazon.

En parallèle, si *Google* a publié une politique de démonétisation des contenus climato-sceptiques pour lutter contre le déni du changement climatique, la plateforme semble avant tout motivée par le souci des annonceurs de ne pas voir leurs annonces publicitaires associées à ces contenus : « les annonceurs ne souhaitent tout simplement pas que leurs annonces soient diffusées à côté de ces contenus. Par ailleurs, les éditeurs et les créateurs ne veulent pas que des annonces promouvant ces allégations apparaissent sur leurs pages ni dans leurs vidéos »⁴⁵.

S'agissant du contenu des collaborations commerciales des influenceurs, **les plateformes rappellent qu'elles ne sont pas des éditrices de contenus et que ces derniers relèvent de la responsabilité des annonceurs** (cf. *infra*), ce qui conduit à ce que les plateformes exercent une responsabilité limitée s'agissant des impacts environnementaux des contenus.

Pour la part de leurs publications qui relèvent des contenus sponsorisés, les influenceurs sont soumis aux mêmes règles que les annonceurs, le contrôle et le suivi de la qualification de ces contenus demeurant à perfectionner.

Dans ce cadre, la mission recommande notamment dans son plan d'actions :

- ◆ d'étendre et d'améliorer le programme de formation des influenceurs proposé par l'autorité de régulation des professionnels de la publicité (ARPP). Ce programme se déroule en ligne et est composé de trois heures de sensibilisation suivi d'un test de vérification des connaissances acquises. L'influenceur qui réussit le test se voit délivrer un « certificat de l'influence responsable » qu'il peut afficher sur ses publications, et il est lui-même affiché sur le site Internet de l'ARPP. À ce jour, l'ARPP indique avoir formé 1 600 influenceurs, ce qui représente 1 % du nombre estimé d'influenceurs en France (mais potentiellement une part plus élevée de leur audience) ;
- ◆ d'inclure dans la prochaine révision du règlement européen sur les services numériques (*Digital Services Act* ou DSA) des éléments permettant d'harmoniser le statut des influenceurs au niveau européen, au moins sur les plus grandes plateformes.

⁴⁵ Aide Google Ads, « Mise à jour de nos règles sur les annonces et la monétisation liées au changement climatique », octobre 2021 ([lien](#)).

1.2. La publicité en ligne repose sur un ciblage alimenté par les données des utilisateurs, collectées et exploitées par un nombre restreint d'acteurs

1.2.1. Le marché de la publicité en ligne est dépendant d'intermédiations technologiques assurant l'exploitation des données utilisateurs

Le marché de la publicité en ligne repose sur des intermédiations technologiques assurant la collecte, le stockage et l'exploitation de données utilisateurs, au moyen soit de cookies⁴⁶, soit d'environnement logués⁴⁷, quel que soit le support utilisé (*cross-device*). Le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), aujourd'hui autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) notait ainsi en 2018 que « le marché de la publicité digitale est devenu un marché de la donnée ».

Les *cookies*, initialement créés pour permettre le bon fonctionnement de la navigation en ligne (par exemple, conserver un article dans un panier d'achat)⁴⁸, se sont doublés d'une finalité de traçage publicitaire notamment grâce au développement des *cookies* tiers⁴⁹, c'est-à-dire déposés sur des domaines différents de celui du site consulté (par opposition aux *cookies* internes).

L'utilisation de ces technologies de collecte et traitement de données permet de constituer un profil détaillé d'utilisateur, en recueillant des données socio-démographiques et géographiques, ainsi que de tracer ses centres d'intérêt ou intentions d'achat⁵⁰, son historique de navigation ou encore ses requêtes formulées sur les moteurs de recherche.

L'intérêt de la collecte et de l'utilisation des données utilisateurs pour les annonceurs est de permettre le ciblage publicitaire, c'est-à-dire proposer des contenus qui sont susceptibles d'intéresser particulièrement une audience, tandis que la publicité traditionnelle expose tous les consommateurs potentiels à un contenu identique et présente des possibilités limitées de personnalisation.

Les environnements logués présentent quant à eux la possibilité supplémentaire d'une interopérabilité, notamment pour les grandes plateformes numériques qui sont opératrices de plusieurs environnements (par exemple *Google* avec *YouTube*, ou *Meta* avec *Facebook* et *Instagram*). Ainsi, à titre d'illustration, les environnements logués permettent aux annonceurs de procéder à un ciblage publicitaire sur *YouTube* en tenant compte de l'historique de navigation d'un internaute sur le moteur de recherche *Google Chrome*.

La publicité en ligne présente également l'avantage pour les annonceurs de permettre un suivi d'indicateurs de performance en temps réel et une optimisation en temps réel des campagnes publicitaires, évoqués *supra*.

Cette plus-value se traduit par un coût⁵¹ plus élevé des affichages publicitaires ciblés (environ 30 % à 50 % plus chers que les affichages non-ciblés⁵²) qui sont réputés avoir plus d'effet sur les comportements de consommation et les consommateurs (cf. Annexe VI).

⁴⁶ Les *cookies* sont des traceurs intégrés aux sites Internet.

⁴⁷ Un environnement « logué » est un site internet ou une application dont l'accès est réservé aux utilisateurs ayant créé un compte. Cette création de compte nécessite que l'utilisateur partage un certain nombre de données personnelles. À titre d'exemple, 27 % des internautes ont un compte *Gmail*.

⁴⁸ Dans ce cas, il s'agit de *cookies* internes ou *first-party*.

⁴⁹ Ou *cookies third-party*.

⁵⁰ Par exemple, les *cookies* permettent aussi suivre un internaute qui a visité un site sans acheter.

⁵¹ Le « coût par clic » est le montant payé par un annonceur à un moteur de recherche ou éditeur de site, pour chaque clic amenant un visiteur de la publicité au site de l'annonceur.

⁵² IGF et Cour des comptes, *Publicité en ligne, pour un marché à armes égales*, novembre 2020 ([lien](#)).

Encadré 1 : Perfectionnement du ciblage sur les réseaux sociaux et impacts sanitaires

L'historique de ciblage des plateformes révèle une sophistication continue des techniques. Les premières caractéristiques connues étaient démographiques (âge, genre, nombre d'enfants, avec 22 critères). *Google* a ensuite introduit la notion d'intérêt, qui permet de placer sur le site internet des contenus publicitaires en lien avec les intérêts de l'internaute et non avec le contenu consulté. L'introduction suivante fut celle des informations géographiques. En 2017, *Google* a commencé à utiliser des algorithmes d'intelligence artificielle pour créer des audiences spécifiques, puis à utiliser les données liées à l'historique de recherche et aux événements. *Facebook* utilise, entre autres, un ciblage permettant aux entreprises de capter des personnes qui ressemblent aux clients actuels (*lookalike targeting*) que *TikTok* utilise aussi, ainsi que du ciblage basé sur l'appareil utilisé. En janvier 2022, les segmentations basées sur la religion, les orientations politiques et sexuelles ainsi que la santé auraient été retirées par *Facebook*.

Chaque plateforme a développé son propre algorithme qui permet l'affichage d'un fil d'actualités (« *feed* ») personnalisé à l'utilisateur. L'algorithme prend en considération des paramètres comme le type de contenu (organique ou sponsorisé), la date à laquelle le contenu a été mis en ligne, l'activité de l'utilisateur ainsi que ses interactions (commentaire, boutons) : cela permet à la plateforme d'individualiser le fil d'actualités pour chaque utilisateur.

Les réseaux sociaux et plateformes numériques présenteraient des risques spécifiques d'addiction ou d'usages « problématiques »⁵³, liés notamment au phénomène de récompense aléatoire, qui est inexistant dans les médias traditionnels ou dans les supermarchés. Les risques associés sont divers : syndrome FoMO⁵⁴ (*Fear of missing out*, la peur de rater un événement en se déconnectant), la schizophrénie de profil (confusion entre l'identité réelle et numérique), la réaction de *six-degrees-jealousy* (ressentir de l'envie envers une notoriété numérique) ou encore l'athazagoraphie, la peur d'être oublié ou ignoré.

Source : Mission.

1.2.2. La transformation des modalités technologiques de ciblage publicitaire a renforcé la situation oligopolistique du marché de la publicité en ligne

1.2.2.1. La mise en œuvre du règlement général sur la protection des données a conduit à une réduction de l'usage des cookies à des fins de ciblage publicitaire, au profit d'autres technologies

Le droit européen a progressivement renforcé la protection des données des utilisateurs et l'exigence de consentement à leur utilisation, par une série de textes intervenus en 1995⁵⁵, 2002⁵⁶, et 2016⁵⁷ pour adapter le droit applicable au développement d'Internet et de son utilisation des données utilisateurs.

⁵³ Les addictions comportementales comme la boulimie, l'anorexie et l'addiction aux jeux d'argent et de hasard font part du *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM-5-TR), le manuel de référence de psychiatrie ; les autres addictions comportementales décrites ici n'y sont pas encore répertoriées.

⁵⁴ Michael Hogan, "Facebook and the 'Fear of Missing Out' (FoMO)", *Psychology Today*, octobre 2015 ([lien](#)).

⁵⁵ Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ([lien](#)).

⁵⁶ Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques dite *e-privacy* ([lien](#)).

⁵⁷ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE dit règlement général sur la protection des données ([lien](#)).

L'adoption du règlement général sur la protection des données (RGPD)⁵⁸, entré en vigueur le 25 mai 2018, impose le consentement explicite et positif de l'utilisateur à l'utilisation de ses données personnelles. En application du règlement, il est obligatoire de recueillir le consentement des internautes avant toute opération de lecture ou d'écriture de *cookies* ou autres traceurs. Les utilisateurs doivent pouvoir consentir librement et de manière éclairée (ou refuser de consentir) à faire l'objet d'un suivi non-strictement nécessaire à la fourniture du service demandé.

La commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a apporté des précisions complémentaires dans ses lignes directrices relatives aux traceurs sur internet :

- ♦ la simple poursuite de la navigation ne peut pas être considérée comme une expression valide du consentement d'un internaute, qui doit exprimer son consentement par un acte positif (par exemple, cliquer sur « j'accepte » dans la bannière *cookie*) ;
- ♦ refuser le traceur doit être aussi facile que d'accepter.

Ce cadre juridique a trouvé à s'appliquer dans le cadre de contentieux : par exemple, le 29 décembre 2023, la CNIL a sanctionné *Yahoo !* d'une amende de 10 M€ pour ne pas avoir respecté le choix des utilisateurs refusant les *cookies*.

La mise en œuvre de cet arsenal législatif européen a amorcé un déclin dans l'utilisation des *cookies*, les acteurs qui en dépendent explorant d'autres mécanismes de traçage des utilisateurs à des fins publicitaires.

Les alternatives aux *cookies* pour le ciblage publicitaire, dont la CNIL a rappelé qu'elles devaient également respecter les règles relatives à la protection des données personnelles et au consentement des personnes⁵⁹, sont en cours de développement :

- ♦ **la progression de l'utilisation des environnements logués pour le ciblage publicitaire** (avec notamment les systèmes de « *single sign-on* » ou SSO, permettant la connexion à un grand nombre d'applications ou de sites *via* une seule authentification) ;
- ♦ dans la même logique, le développement d'identifiants uniques, permettant de faire le lien entre différents comptes utilisateurs ;
- ♦ le ciblage contextuel (par exemple, afficher une publicité pour vélo dans la rubrique « cyclisme » d'une revue sportive), dont le *reach* est cependant plus limité ;
- ♦ le ciblage par cohorte (constitution d'un groupe d'individus ayant des caractéristiques similaires, sans conservation des données personnelles) ;
- ♦ le développement d'entreprises proposant des « *cookieless solutions* » (*Ogury*⁶⁰, par exemple), avec des technologies de ciblage ne se basant pas sur les *cookies* ;
- ♦ le recours au *fingerprinting* (qui identifie un utilisateur de façon unique sur un site ou une application).

La CNIL rappelle cependant que « la fin du recours aux cookies tiers ne signifie pas que les individus ne seront plus tracés sur le web ». De facto, Google et Meta recourent désormais essentiellement aux environnements logués et identifiants uniques pour le traçage des utilisateurs.

⁵⁸ Règlement (UE) 2016/679.

⁵⁹ CNIL, *Alternatives aux cookies tiers : quelles conséquences en matière de consentement ?*, octobre 2021 ([lien](#)).

⁶⁰ Créée en 2024, l'entreprise *Ogury* est spécialisée dans la publicité mobile ciblée sans utilisation de *cookies*.

1.2.2.2. La transition de l'utilisation des cookies vers l'utilisation des environnements logués est de nature à renforcer le caractère oligopolistique du marché dans un contexte de faible interopérabilité

La facilité pour *Google* ou *Meta* de collecter et exploiter un grand nombre de données utilisateurs a toujours été déterminante dans le pouvoir de marché qu'ils détiennent sur le marché publicitaire.

Néanmoins, **l'utilisation des cookies comme technologie privilégiée de traçage publicitaire permettait un certain accès d'autres acteurs au marché de l'intermédiation technologique.** La CNIL soulignait en 2021 que « *le marché de la publicité en ligne est aujourd'hui principalement organisé autour de systèmes fondés sur les cookies tiers* ».

Or, l'abandon progressif des cookies au profit des environnements logués est de nature à renforcer la concentration du marché de la publicité en ligne, les grandes plateformes numériques étant les seules à pouvoir s'appuyer sur de vastes environnements logués. Ce constat est souligné par la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC), qui souligne la « *dépendance croissante* » des annonceurs aux intermédiations technologiques assurées par les grandes plateformes numériques, « *faisant de facto obstacle à toute concurrence* »⁶¹.

En effet, la limitation des cookies comme mode de collecte des données utilisateurs dans le contexte de l'entrée en vigueur du RGPD a conduit à des évolutions de modalités de traçage publicitaire. Le délaissement progressif des cookies a été anticipé par les grandes plateformes, notamment dans un contexte de taux de refus croissant des cookies :

- ◆ le 4 janvier 2024, *Google* a supprimé les cookies pour 1 % des utilisateurs du navigateur *Google Chrome*, dans le cadre du déploiement progressif de sa nouvelle politique de données utilisateurs (le programme *privacy sandbox* lancé fin 2019 allie la limitation du recours aux cookies à des fins publicitaires et le développement de fonctionnalités de publicités ciblées ne recourant pas aux cookies). **D'ici fin 2024, la suppression des cookies doit être effective pour l'ensemble des utilisateurs du navigateur *Google Chrome* ;**
- ◆ depuis 2021, *Apple* a limité l'utilisation des identifiants publicitaires (*App tracking transparency*) ;
- ◆ les réseaux sociaux (*Instagram*, *Facebook*, *TikTok*, etc.) fondent leur ciblage publicitaire sur l'environnement logué et développent de façon croissante un marketing d'influence (cf. *supra*) ;
- ◆ les cookies tiers sont indisponibles sur les navigateurs *Firefox* (*Mozilla*) et *Safari* (*Apple*), ce dernier ayant développé depuis 2017 un programme de limitation des possibilités de traçage à des fins publicitaires (*Intelligent tracking prevention*), par exemple en limitant la durée de conservation des cookies, et *Firefox* ayant déployé un programme similaire fin 2018 (*Enhanced tracking protection*).

⁶¹ DGMIC, *Note relative aux priorités européennes pour la nouvelle mandature*, juillet 2024.

Les travaux de 2020 de l'IGF et de la Cour des comptes⁶² soulignent la faible interopérabilité des plateformes, à l'origine de « coûts de migration » (*switching costs*) importants pour les utilisateurs. Cette logique se prolonge largement au sein des environnements logués qui tendent à tenir leurs utilisateurs « captifs » de l'effet de réseau des plateformes. Pour cette raison, les propositions visant à rendre obligatoire une interopérabilité, accompagnée d'une portabilité des données⁶³, entre plateformes sont récurrentes pour ouvrir le marché à de nouveaux entrants. Ces éléments sont à nuancer eu égard au manque de concurrents capables de se saisir des effets de réseaux dont les environnements logués dotent aujourd'hui les grandes plateformes.

La mission soutient donc les évolutions du DSA déjà proposées par l'IGF en 2020, et désormais également par les États généraux de l'information (EGI) en 2024, d'obtenir une assurance de l'interopérabilité des outils de communications commerciales en ligne (*ad-techs*) aux différentes étapes de la chaîne de valeur.

1.3. La croissance du numérique comme support publicitaire se traduit par une baisse des recettes orientées vers le financement des médias traditionnels (-27 % en 10 ans) qui pénalise particulièrement la presse

1.3.1. Le développement de la publicité en ligne a opéré un transfert de valeur au détriment des médias traditionnels et au profit du numérique

Plus de la moitié des investissements publicitaires se réalisent désormais en ligne. Si le secteur a su capter une croissance propre, une partie de ces recettes constitue un transfert au détriment des médias traditionnels⁶⁴ (cf. graphique 10 et graphique 11).

Plusieurs alertes ont été formulées au cours des dernières années quant aux conséquences de la numérisation du marché publicitaire sur les revenus des médias. En 2020, l'IGF et la Cour des comptes estimaient que seulement 6 % des revenus en ligne étaient reversés aux médias, soulignant que cette évolution « *met en danger le modèle économique de beaucoup d'éditeurs de contenus, dont les médias traditionnels* ». De la même manière, le rapport du CSA de 2018⁶⁵ soulignait que « *les acteurs historiques captent difficilement la valeur de la publicité sur Internet* ». Les États généraux de l'information (EGI) ont enfin rappelé cette difficulté dans leur rapport de septembre 2024, en établissant le lien direct avec le financement de l'information de qualité.

Cette difficulté pour les médias traditionnels à capter la valeur issue de la publicité en ligne est plurifactorielle :

- ◆ en premier lieu, une partie des investissements publicitaires des médias traditionnels (notamment pour la presse écrite et la radio) s'est déplacée vers le numérique (cf. *supra*) ;
- ◆ de plus, les médias traditionnels peinent à être présents sur le marché du *display social* notamment et sur les formats qui en tirent la croissance (par exemple, la vidéo).

La DGMIC estime ainsi qu'en 2030, les médias traditionnels pourraient représenter moins d'un quart des investissements publicitaires.

⁶² IGF et Cour des comptes, *Publicité en ligne : pour un marché à armes égales*, novembre 2020 ([lien](#)).

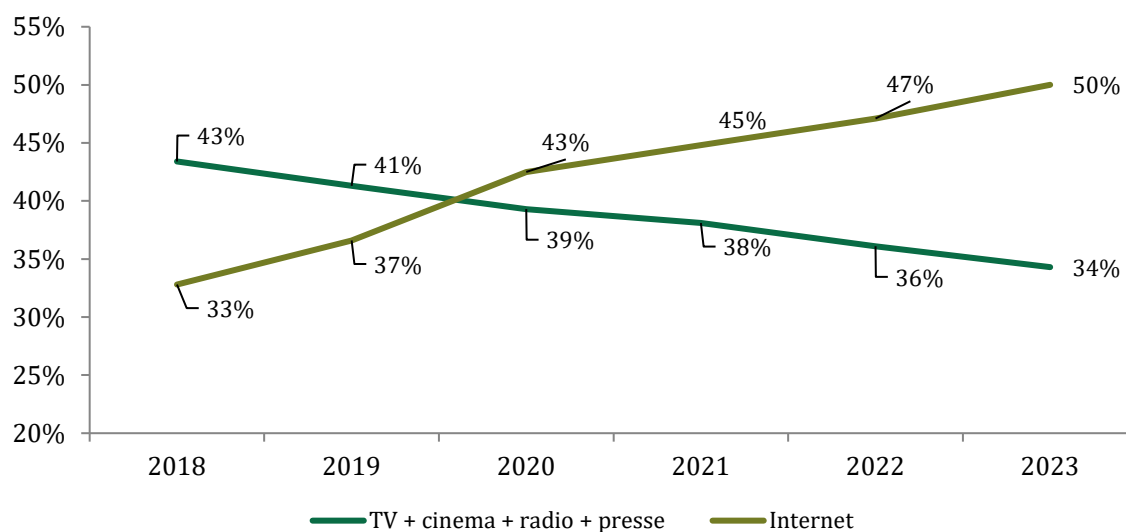
⁶³ La portabilité des données fait notamment l'objet de l'article 20 du RGPD : elle doit permettre de limiter pour un utilisateur, la dimension « captive » de sa présence sur une plateforme en raison des coûts de départ (*leaving costs*).

⁶⁴ IGF et Cour des comptes, *Publicité en ligne : pour un marché à armes égales*, novembre 2020 ([lien](#)).

⁶⁵ Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et BearingPoint, *Médias et publicités en ligne : transfert de valeur et nouvelles pratiques*, juillet 2018 ([lien](#)).

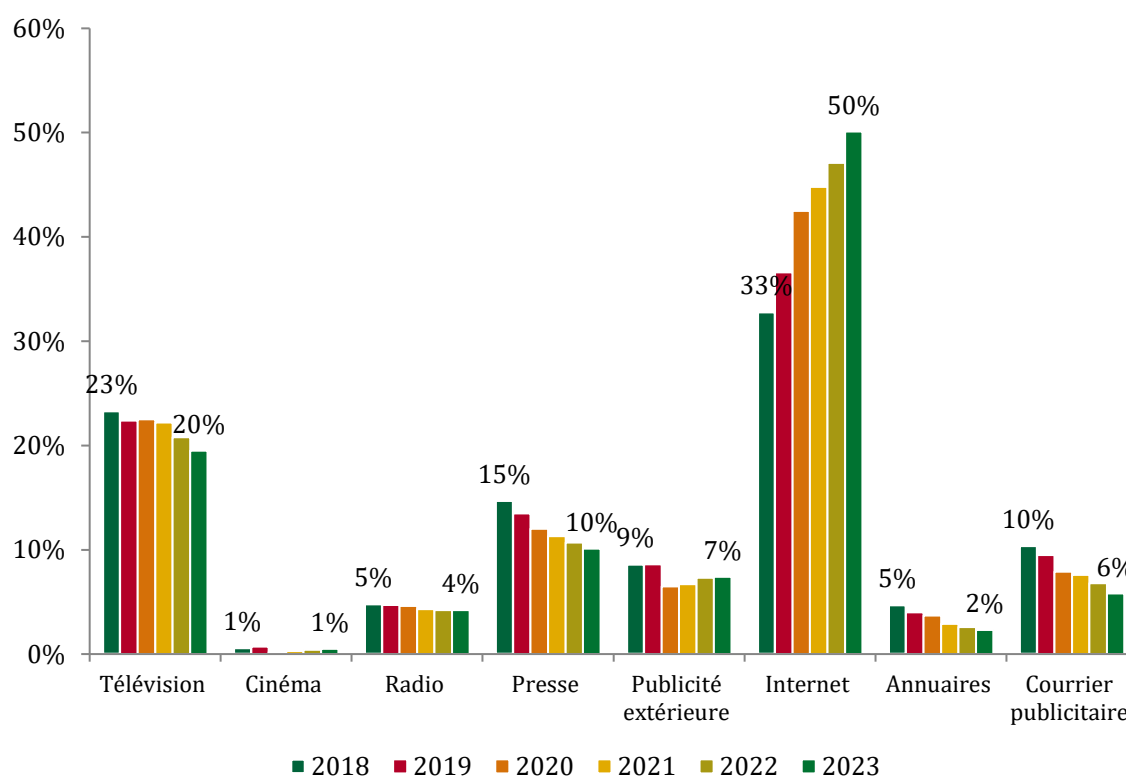
Annexe IV

Graphique 10 : Évolution de la répartition du marché publicitaire français (en %)



Source : Irep, 2024.

Graphique 11 : Répartition des recettes publicitaires de 2018 à 2023 (en %)

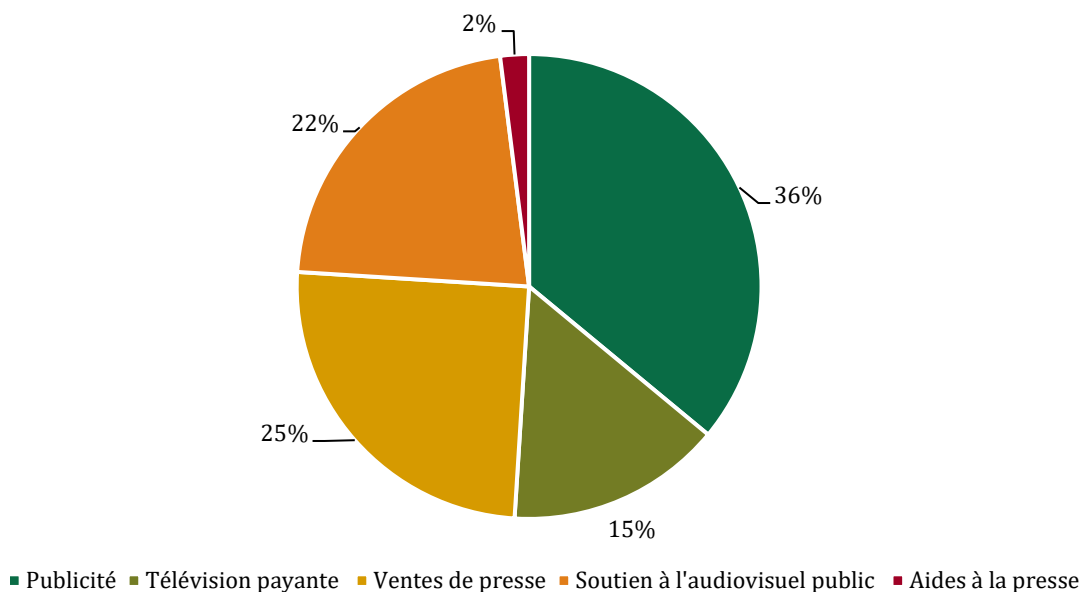


Source : Irep, 2024.

1.3.2. Le recul des recettes publicitaires, qui représentent plus du tiers des recettes des médias d'information, pénalise particulièrement la presse écrite

La publicité constitue la première source de financement des médias d'information (36 %, cf. graphique 12), aux côtés du paiement assuré par l'utilisateur et des aides publiques. Elle représente notamment 5,8 Md€ en 2023 pour les médias d'information, en recul de 7 % par rapport à 2018 (- 450 M€). En 2023, 3 € sur 10 € de dépenses publicitaires étaient reversés aux médias d'information, contre 4 € sur 10 € en 2018.

Graphique 12 : Recettes des médias d'information en 2021



Source : DGMIC.

Le recul des recettes publicitaires des médias d'information est particulièrement marqué pour la presse écrite, où elles passent de 2 172 M€ en 2018 à 1 749 M€ en 2023, soit une diminution de 19 % en cinq ans. **Ce recul s'opère malgré une augmentation d'audience**⁶⁶. Plusieurs facteurs semblent pénaliser particulièrement la presse d'information :

- ♦ **les visites aux sites de presse en ligne se traduisent plus difficilement par des recettes publicitaires** en raison de leur captation par de nombreux intermédiaires notamment technologiques (*adtechs* évoqués *supra*) : **le niveau de dépenses de communications commerciales augmente, mais une partie est captée par les intermédiaires techniques et non par les supports médias qui les portent**. Ainsi, si dans le bouquet plurimédia traditionnel, les médias perçoivent environ 85 % de la dépense de l'annonceur, la part pour les médias en ligne a été estimée entre 51 % et 65 %⁶⁷ ;
- ♦ **les Français sont peu nombreux à payer pour la consommation d'information** (10 % seulement ont souscrit un abonnement payant à un média en ligne, contre 20 % aux États-Unis, ou encore 42 % en Norvège). Si les recettes issues des abonnements ont connu une récente augmentation⁶⁸, sur le modèle du journal étasunien *The New York Times*⁶⁹, quatre médias concentrent en France 80 % des

⁶⁶ Alliance pour les chiffres de la presse et des médias (ACPM), *Observatoire de la presse et des médias*, 2024 ([lien](#)).

⁶⁷ IGF et Cour des comptes, *Publicité en ligne : pour un marché à armes égales*, novembre 2020 ([lien](#)).

⁶⁸ Souvent mise en lien avec le confinement au premier semestre 2020.

⁶⁹ Le journal *The New York Times* voit seulement 17 % de ses recettes issues de la publicité, tandis que 73 % de ses recettes sont issues des abonnements.

abonnements numériques (*Le Monde*, *Le Figaro*, *Médiapart*⁷⁰, et *L'Équipe*), conduisant à une impossibilité pour la majorité des médias d'adopter un modèle économique reposant sur le paiement du consommateur. En outre, il faut trois abonnements numériques pour compenser la perte d'un abonné « papier »⁷¹, un équilibre difficile à atteindre dans un contexte de profusion d'informations gratuites, non-assorties cependant des mêmes garanties de qualité et de pluralité ;

- ◆ **l'utilisation croissante sur les supports numériques des *blocklists***, dont l'objectif est d'éviter aux annonceurs que leurs publicités ne se retrouvent aux côtés de contenus controversés, grâce à l'utilisation de mots-clés, est signalé par certains interlocuteurs de la mission comme un frein à l'orientation de investissements publicitaires vers les médias d'information⁷² ;
- ◆ **le recul de l'utilisation des *cookies* tiers** pénalise la monétisation de l'audience des sites d'information en réduisant leur capacité de ciblage, face à la capacité des grandes plateformes de valoriser leurs environnements logués.

Ainsi, l'intermédiation technologique est à l'origine d'un rapport de force asymétrique entre les annonceurs et les plateformes, qui réduit le « *potentiel de gain des acteurs historiques* »⁷³. Si le modèle économique des médias est modifié par ces intermédiations, différents travaux et acteurs rencontrés par la mission expriment aussi une inquiétude quant à la production d'une information plurielle et de qualité. En effet, des travaux mettent en évidence le lien entre la taille des rédactions et la production d'une information de qualité⁷⁴, dans un contexte où la baisse des revenus publicitaires peut engendrer une réduction du nombre de journalistes dans chaque rédaction (-5 % en France entre 2002 et 2022, qui recouvre une baisse de 3 500 journalistes dans la presse écrite et une augmentation de 2 300 journalistes dans l'audiovisuel⁷⁵).

Au sein des médias traditionnels dans leur ensemble, une baisse des recettes publicitaires de la radio, média fragilisé dans son audience par la généralisation des plateformes de *streaming* musical, est à noter (-11,3 % entre 2010 et 2022⁷⁶). Cette baisse est beaucoup plus marquée dans les secteurs soumis à des mentions obligatoires, et particulièrement pour l'alimentation (cf. tableau 7).

Les interlocuteurs rencontrés par la mission estiment que ce vecteur est particulièrement pénalisé par les dispositifs de mentions obligatoires (cf. Annexe I), dont la durée peut excéder 50 % du message publicitaire. Ainsi, la DGMIC souligne existence d'une rupture d'égalité entre les radios et les autres supports, puisque la radio est le seul support où les mentions obligatoires sont prononcées. De la même manière, la direction générale des entreprises (DGE), rencontrée par la mission, souligne la perte d'attractivité du support radio pour les annonceurs, attribuable à son sens à l'utilisation « improductive » du temps d'antenne par des mentions obligatoires.

⁷⁰ L'abonnement représente 98 % des 20 M€ de recettes annuelles de *Médiapart*.

⁷¹ Estimation de la DGMIC.

⁷² À titre d'exemple, les annonceurs peuvent inscrire sur leurs *blockchains* des mots-clés aux ambiguïtés sémantiques (par exemple, *Brexit*, *Ukraine*, ou encore *Gaza*), conduisant à exclure les médias d'information de leurs supports publicitaires en ligne.

⁷³ Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et *BearingPoint*, *Médias et publicités en ligne : transfert de valeur et nouvelles pratiques*, juillet 2018 ([lien](#)).

⁷⁴ Julia Cagé, "*Media competition, information provision and political participation: Evidence from French local newspapers and elections, 1944-2014*", 2019 ([lien](#)) ; Charles Angelucci et Julia Cagé, "*Newspapers in times of low advertising revenues*", 2019 ([lien](#)).

⁷⁵ Observatoire des métiers de la presse.

⁷⁶ Bureau de la radio, DGMIC.

Annexe IV

À titre d'illustration, l'entrée en vigueur de l'arrêté du 29 juillet 2022 relatif aux jeux d'argent, créant des mentions obligatoires, aurait conduit les annonceurs à se détourner de la radio (-24 % par rapport à 2021) pour augmenter leurs investissements publicitaires à la télévision (+37 % en 2022).

Cette fragilité du support radio a fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre des États généraux de l'information⁷⁷, qui rappelaient notamment la perspective de baisse de -8 % des recettes publicitaires de la radio entre 2022 et 2030⁷⁸, après une baisse de -12 % mesurée entre 2010 et 2022.

Tableau 7 : Évolution des investissements publicitaires à la radio par secteur, en pourcentage

Secteur	Évolution des investissements publicitaires à la radio entre 2010 et 2022, en pourcentage
Automobile	-30 %
Boissons	-39 %
Santé	-46 %
Energie	-47 %
Alimentation	- 72 %
Tous secteurs	-11 %

Source : Kantar.

⁷⁷ États généraux de l'information (EGI), *Protéger et développer le droit à l'information : une urgence démocratique*, septembre 2024 ([lien](#)).

⁷⁸ Arcom, ministère de la culture et PMP Strategy, *Évolution du marché de la communication et impact sur le financement des médias par la publicité*, janvier 2024 ([lien](#)).

2. Les mesures d'encadrement des communications commerciales doivent tenir compte de la portée limitée des mesures nationales sur les contenus publicitaires publiés sur les plateformes

2.1. Les enjeux de renforcement de la régulation se concentrent sur les grandes plateformes numériques, dans un cadre juridique européen contraignant

2.1.1. Le cadre réglementaire de la publicité en ligne est plus souple que celui qui s'applique à la publicité traditionnelle

La plupart des contraintes juridiques applicables à la publicité pèsent sur les médias audiovisuels traditionnels et ne s'appliquent pas à la publicité en ligne. Ces règles sont celles mises en place pour la presse par la loi nationale et pour les médias audiovisuels par la directive sur les services de médias audiovisuels, et déclinées en France par l'Arcom, au travers de ses conventions avec les chaînes. Le CSA (désormais Arcom) soulignait déjà l'asymétrie par rapport aux acteurs numériques⁷⁹ dans son rapport de 2018 : « *ces règles ont été conçues à l'ère pré-numérique, pour un marché fermé, de dimension nationale* ».

Les travaux précités de l'IGF et de la Cour des comptes en 2020, tout comme ceux des États généraux de l'information en 2024⁸⁰, soulignent quant à eux l'existence de contraintes très asymétriques entre les médias traditionnels et numériques (par exemple, l'existence de secteurs interdits pour la publicité à la télévision).

Pour cette raison, l'IGF et la Cour des comptes recommandaient dès 2020 la création d'un « terrain de jeu équitable » (*level playing field*), notamment par :

- ◆ l'encadrement renforcé du croisement de données collectées, afin d'agir sur le pouvoir de marché des plateformes ;
- ◆ le renforcement de l'interopérabilité et de la portabilité des données (dans l'objectif de limiter les positions monopolistiques) ;
- ◆ le renforcement des outils de régulation concurrentielle applicables, à un niveau *a minima* européen.

Le renforcement de la concurrence sur le marché publicitaire reste une préoccupation en 2024 dans le cadre des États généraux de l'information, qui recommandent à ce titre :

- ◆ **d'ouvrir les *adtechs* à la concurrence en les ajoutant à la liste des services pour lesquels l'auto-préférence est interdite aux grandes plateformes, lors de la prochaine révision du *Digital Markets Act* (DMA, cf. *infra*) ;**
- ◆ de rendre obligatoire l'interopérabilité des données entre les plateformes ;
- ◆ d'instaurer, pour les très grandes plateformes, une obligation d'affichage des contenus issus des médias d'information.

⁷⁹ Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et BearingPoint, *Médias et publicités en ligne : transfert de valeur et nouvelles pratiques*, juillet 2018 ([lien](#)).

⁸⁰ États généraux de l'information (EGI), *Protéger et développer le droit à l'information : une urgence démocratique*, septembre 2024 ([lien](#)).

2.1.2. Le cadre juridique européen et l'implantation internationale des grandes plateformes numériques remettent en cause la pertinence de l'adoption de mesures nationales de régulation de la publicité en ligne

Il existe aujourd'hui une forte incertitude sur l'applicabilité des mesures de protection des consommateurs en ligne, en particulier s'agissant des mesures nationales. Dans le cadre de plusieurs notes transmises à la mission, la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères chargés de l'économie et des finances se montre ainsi prudente sur l'application de nombreuses régulations potentielles des communications commerciales sur les plateformes en ligne : juridiquement, les interdictions portant sur certains produits (*fast-fashion*, par exemple) seraient ainsi théoriquement inapplicables aux acteurs et plateformes d'autres États-membres.

2.1.2.1. Les grandes plateformes numériques sont des acteurs extraterritoriaux difficiles à réguler par le droit interne

Dans le contexte décrit *supra*, la régulation de la publicité doit couvrir le champ de la publicité en ligne sur les grandes plateformes numériques, à défaut de quoi elle serait peu effective, renforcerait l'asymétrie avec les médias traditionnels et accélérerait la fuite de leurs recettes publicitaires vers le numérique. Or, la plupart des mesures de régulation applicables à la publicité (interdictions, mentions obligatoires) pèsent sur les médias audiovisuels traditionnels et ne s'appliquent pas intégralement à la publicité en ligne.

L'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission⁸¹ soulignent le risque d'ineffectivité d'éventuelles mesures nationales de régulation. **En effet, la portée d'éventuelles normes nationales sur la publicité en ligne pose d'emblée des questions juridiques et pratiques liées à la difficulté de leur application extraterritoriale, d'une part, et à leur compatibilité avec le cadre européen, d'autre part.**

Ainsi, une action au niveau national risquerait d'ignorer l'envergure internationale des acteurs visés par l'objectif de régulation, et **pourrait même présenter l'effet pervers de renforcer la position dominante des grandes plateformes** en trouvant davantage à s'appliquer aux acteurs intermédiaires, tandis que les grandes plateformes tendraient à pouvoir y échapper soit en s'acquittant des sanctions afférentes, soit en élaborant des stratégies de contournement inaccessibles aux autres acteurs⁸².

2.1.2.2. La directive e-commerce et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) limitent la possibilité de déroger au principe du pays d'origine (PPO)

L'effectivité de règles nationales sur des acteurs numériques agissant depuis un autre État-membre de l'Union européenne (UE) est réduite par l'application du principe du pays d'origine (PPO) et des dispositions de la directive e-commerce.

Le PPO prévoit que les prestations de services de la société de l'information (SSI) soient soumises à la réglementation du pays dans lequel elles ont leur siège statutaire. Ce principe implique qu'un État-membre ne peut imposer de contraintes supplémentaires aux prestataires de SSI établis dans d'autres pays de l'UE et prestant leurs services dans ledit État-membre pour des aspects relevant du « *domaine coordonné* » (ce dernier incluant les exigences portant sur le contenu du service y compris en matière de publicité).

⁸¹ Notamment le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et l'Arcom.

⁸² Ce risque est souligné notamment par l'Arcom.

Des mesures dérogatoires au PPO prises par l'État-membre sont possibles en vertu de l'article 3 paragraphe 4 de la directive *e-commerce*⁸³, sous réserve toutefois de conditions de forme et de fond contraignantes et rappelées tant par la jurisprudence récente⁸⁴ que les interlocuteurs de la Commission européenne rencontrés par la mission (DG Just, DG Connect).

Sur le fond, la mesure en cause doit être nécessaire pour garantir l'un des objectifs de la directive et être prise à l'égard d'un service qui porte effectivement atteinte à ces objectifs ou constitue un risque sérieux et grave d'atteinte à ces derniers. Elle doit également être proportionnée auxdits objectifs.

Or, la directive *e-commerce* énumère une liste limitative d'objectifs⁸⁵, qui n'inclut pas la protection de l'environnement. La direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères chargés de l'économie et des finances signale ainsi que la CJUE n'a jamais admis la possibilité d'invoquer l'article 3 paragraphe 4 de la directive *e-commerce* pour un motif non listé dans la directive.

L'article 3 paragraphe 4 dispose en effet que « Les États membres peuvent prendre, à l'égard d'un service des mesures qui dérogent au paragraphe 2 [c'est-à-dire à la libre circulation des services de la société de l'information en provenance d'un autre État-Membre] si les conditions suivantes sont remplies :

a) les mesures doivent être :

i) nécessaires pour une des raisons suivantes :

— l'ordre public, en particulier la prévention, les investigations, la détection et les poursuites en matière pénale, notamment la protection des mineurs et la lutte contre l'incitation à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité et contre les atteintes à la dignité de la personne humaine,

— la protection de la santé publique,

— la sécurité publique, y compris la protection de la sécurité et de la défense nationales,

— la protection des consommateurs, y compris des investisseurs,

ii) prises à l'encontre d'un service de la société de services des télécommunications qui porte atteinte aux objectifs visés au point i) ou qui constitue un risque sérieux et grave d'atteinte à ces objectifs ;

iii) proportionnelles à ces objectifs ;

b) L'État membre a préalablement et sans préjudice de la procédure judiciaire, y compris la procédure préliminaire et les actes accomplis dans le cadre de l'enquête pénale :

— demandé à l'État membre visé au paragraphe 1 de prendre des mesures et ce dernier n'en a pas pris ou elles n'ont pas été suffisantes,

— notifié à la Commission et à l'État membre visé au paragraphe 1 son intention de prendre de telles mesures. »

⁸³ Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur dite e-commerce ([lien](#)).

⁸⁴ CJUE, 9 novembre 2023, *Google Ireland* ([lien](#)).

⁸⁵ Ces objectifs sont l'ordre public (en particulier la prévention, les investigations, la détection et les poursuites en matière pénale, notamment la protection des mineurs et la lutte contre l'incitation à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité et contre les atteintes à la dignité de la personne humaine), la protection de la santé publique, la sécurité publique (y compris la protection de la sécurité et de la défense nationales) et la protection des consommateurs (y compris des investisseurs).

À ces deux dispositions de fond s'ajoutent, de plus, des exigences procédurales contraignantes : l'État-membre doit, préalablement à l'adoption d'une mesure restrictive remplissant les conditions de fond susmentionnées, demander à l'État-membre sur le territoire duquel le prestataire du service en cause est établi de prendre des mesures correctives. Il ne peut invoquer l'article 3 paragraphe 4 de la directive *e-commerce* que si l'État-membre n'a pas pris de mesures, ou encore si les mesures prises s'avèrent insuffisantes. Enfin, l'État-membre doit notifier à la Commission européenne et à l'État concerné son intention de prendre des mesures restrictives.

Ce cadre juridique se traduit par l'impossibilité pour un État-membre d'adopter des mesures générales qui viendraient s'appliquer indistinctement à tout prestataire de SSI concerné. La procédure prévue par l'article 3 paragraphe 4 de la directive ne peut s'appliquer qu'au cas par cas à l'encontre d'un opérateur donné.

L'ancienneté et l'inadéquation croissante des dispositions de la directive *e-commerce* avec certains enjeux numériques actuels ont été signalées de façon répétée à la mission. Par exemple, la **DAJ** des ministères chargés de l'économie et des finances, saisie par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) **a effectué une analyse au sujet de la possibilité de réguler les publicités pour le transport aérien.** L'analyse conclut qu'en vertu de la directive *e-commerce*, une obligation générale d'affichage environnemental sur les supports publicitaires en ligne, quels qu'ils soient, des compagnies aériennes, ne pourrait s'appliquer qu'aux seuls prestataires établis en France. Cela conduirait, d'une part, à être très défavorable vis-à-vis des compagnies nationales, d'autre part, à limiter fortement la portée de ladite mesure, la majorité des fournisseurs étant établis hors de France.

De même, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) souligne que le cadre européen rend inopposables diverses initiatives du législateur national (par exemple, de façon récente, la proposition de la loi relative à la mode éphémère ou *fast-fashion*, ou encore la loi dite « influenceurs » du 9 juin 2023), alimentant des velléités de renégociation notamment sur les modalités d'application du PPO⁸⁶.

De la même manière, les interlocuteurs de la Commission européenne rencontrés par la mission, tout comme ceux de la représentation permanente de la France auprès de l'UE, soulignent que l'hypothèse d'une révision importante de la directive *e-commerce* n'est pas un projet mûr, d'une part, et constituerait une évolution marquée du droit européen, d'autre part.

De plus, la jurisprudence *Google Ireland* de la CJUE de novembre 2023⁸⁷ porte une interprétation extensive des conditions d'adoption de mesures particulières par les États-membres. La DGMIC souligne ainsi que, *« s'il était communément admis que les États puissent déroger à ce principe sous certaines conditions, la CJUE a rendu en novembre 2023 un arrêt « Google Ireland » qui écrase presque entièrement cette faculté. Elle juge qu'à l'égard des entreprises étrangères, les États peuvent seulement prendre des mesures individuelles, entreprise par entreprise. Ils ne peuvent pas fixer des règles générales qui s'appliqueraient aux entreprises étrangères ».* **Le Conseil d'État a adressé à la CJUE un ensemble de questions préjudicielles, en l'invitant à préciser ou nuancer sa jurisprudence afin d'en circonscrire les effets,** souhaitant notamment extraire le champ pénal du champ d'application de la directive (par exemple, pour le contrôle de l'âge des personnes accédant à des sites pornographiques). Comme le note la DGMIC dans ses priorités pour les affaires européennes, *« la seule manière de surmonter cette jurisprudence [d'interprétation de la directive *e-commerce*] est de réviser la directive sur le commerce électronique pour consolider la possibilité pour les États-membres de légiférer à l'égard d'entreprises étrangères lorsque sont en cause la protection de la diversité culturelle ou la protection de mineurs, mais les oppositions seront fortes. ».*

⁸⁶ DGMIC, « Note relative aux priorités européennes pour la nouvelle mandature », juillet 2024.

⁸⁷ CJUE, 9 novembre 2023, *Google Ireland* ([lien](#)).

Ainsi, les tentatives de renforcement de la régulation du contenu des publicités se heurtent à la difficulté d'agir sur la publicité en ligne dans le cadre juridique posé par la directive *e-commerce*⁸⁸, et donc au risque soit de renforcer les asymétries de régulation constatées en n'agissant que sur les médias traditionnels, soit de renforcer la position dominante des grandes plateformes sur les marchés numériques.

Malgré l'absence de maturité d'un projet de révision de la directive *e-commerce* signalée à la mission, celle-ci souligne que le maintien des dispositions de la directive fait obstacle à une régulation de la publicité visant à inclure des objectifs environnementaux.

Sans révision de la directive *e-commerce*, des mesures nationales visant à réguler davantage la publicité pour y inclure des objectifs environnementaux y compris sur les plateformes seraient frappées d'incompatibilité avec le droit européen si elles devaient être appliquées à tous les acteurs du marché.

2.1.2.3. *Le récent renforcement de l'arsenal juridique européen applicable aux services numériques, dont les modalités d'application ne sont pas toutes connues, ne bouleverse pas le marché de la publicité en ligne*

Les récentes évolutions du droit européen sont marquées par l'entrée en vigueur du règlement sur les marchés numériques (*Digital Markets Act* ou DMA) et du règlement sur les services numériques (*Digital Services Act* ou DSA). Ces deux règlements ont opéré un renforcement des obligations des grandes plateformes en matière de publicité en ligne, tant pour améliorer la transparence du marché pour les annonceurs et la concurrence sur les marchés numériques, que dans un objectif de protection des utilisateurs.

Le DMA, du 14 septembre 2022⁸⁹, applicable aux seules plateformes « contrôleurs d'accès » (*gatekeepers*)⁹⁰, vise à améliorer la transparence du marché de la publicité en ligne pour les annonceurs, notamment :

- ♦ en rendant obligatoire la fourniture du prix de chaque service d'intermédiation publicitaire ;
- ♦ en interdisant l'auto-préférence des grandes plateformes vis-à-vis de leurs propres services, par le maintien de séparations entre les données stockées et exploitées par les différents services des grandes plateformes. Cela a pour conséquence concrète, par exemple au sein de la plateforme *Meta*, d'interdire l'utilisation sans le consentement des utilisateurs des données récoltées auprès de ceux-ci sur *Instagram* pour affiner le ciblage publicitaire sur *Facebook*.

Il est à signaler que le DMA ne liste pas les *adtechs* parmi les services numériques ayant interdiction de faire de l'auto-préférence, une majorité d'États-membres de l'UE ayant été défavorables à cette mesure.

Le DSA du 18 octobre 2022, applicable depuis le 24 février 2024, renforce quant à lui l'encadrement des contenus en ligne dans un objectif de protection des internautes contre les contenus illicites, dangereux ou préjudiciables.

⁸⁸ Il convient de préciser que tant les sites Internet que les messages publicitaires diffusés pour leur compte sur des plateformes en ligne relèvent de la directive *e-commerce*.

⁸⁹ Applicable par paliers depuis le 2 mai 2023, le DMA est pleinement entré en vigueur depuis le 6 mars 2024.

⁹⁰ Soit les entreprises fournissant un ou plusieurs services de plateforme dans au moins trois pays européens et ayant un chiffre d'affaires annuel en Europe d'au moins 7,5 Md€ et plus de 45 millions d'utilisateurs en Europe.

En matière de publicité en ligne, le DSA renforce l'information de l'utilisateur. Notamment :

- ♦ il est demandé aux grandes plateformes d'explicitier les algorithmes qu'elles utilisent à des fins de ciblage publicitaire, ou encore de fournir une information sur le financeur de la publicité ;
- ♦ les très grandes plateformes et les très grands moteurs de recherche doivent proposer un système de recommandation de contenus non-fondé sur le profilage ;
- ♦ **ces dernières doivent également mettre à disposition du public un registre des publicités (article 39) diffusées dans l'UE contenant diverses informations (le financeur de la publicité, son objet, les critères de ciblage, le nombre d'utilisateurs destinataires de la publicité et les paramètres utilisés pour les inclure ou les exclure du ciblage) (cf. Annexe V).**

Le DSA prévoit en outre des mesures circonscrites de limitation du ciblage publicitaire :

- ♦ l'interdiction pour les plateformes de la publicité ciblée sur les mineurs sur la base de leurs données personnelles ;
- ♦ l'interdiction de la publicité ciblée sur la base de données sensibles des utilisateurs⁹¹.

Les dispositions énumérées *supra* renforcent utilement l'arsenal juridique communautaire en matière de protection du consommateur et de responsabilisation des plateformes⁹², **mais n'opèrent pas de bouleversement de nature à modifier la structure oligopolistique du marché**. Ces outils offrent en revanche des prises à la Commission européenne notamment pour faire appliquer aux plateformes d'autres branches du droit de l'Union notamment en matière de protection des consommateurs.

Le DSA instaure également pour ces grandes plateformes l'obligation d'analyser les risques systémiques qu'elles induisent (articles 34 et 35), et d'y assortir un programme annuel de réduction des risques (par exemple : adoption d'un code de conduite, suppression de certains contenus). **Toutefois, si les problématiques de santé publique font l'objet d'une mention explicite au titre des risques systémiques, ce n'est pas le cas des enjeux environnementaux.**

Le DSA prévoit que pour les grandes plateformes numériques, c'est la Commission européenne qui sera directement chargée de contrôler le respect du DSA et d'enclencher le cas échéant les mécanismes de sanction. À ce titre, la Commission européenne peut infliger des amendes s'élevant à maximum 6 % du chiffres d'affaires mondial de la plateforme concernée.

Si l'identification des risques systémiques induits par la publicité en ligne a été signalée à la mission comme pouvant permettre l'adoption de mesures de régulation par les États-membres dans le champ de la publicité, cette possibilité demeure très incertaine à l'issue des entretiens conduits par la mission auprès de l'Union européenne.

À la date de la mission, le DSA demeure un texte récent dont les modalités d'application sont en cours de définition. Il a cependant été signalé à la mission qu'une consultation des États-membres par la Commission européenne avait été lancée pour préparer une adaptation de la réglementation communautaire applicable en matière de protection des consommateurs, notamment dans l'objectif d'asseoir une « *équité numérique* »⁹³. **L'évaluation du DSA en 2025 devrait permettre la préparation d'un « acte II », permettant d'y inclure des dispositions supplémentaires relatives à la publicité en ligne.**

⁹¹ Les données sensibles recouvrent notamment le sexe, l'orientation sexuelle ou encore les opinions politiques.

⁹² L'Arcom souligne que le DSA pose les bases, au niveau communautaire, de la responsabilisation des plateformes numériques.

⁹³ SGAE.

Au-delà de l'hypothèse de révision du DSA, les pistes de réflexion plus structurantes portant sur le marché de la publicité en ligne portent notamment sur :

- ♦ la mise en place d'une interopérabilité accrue entre les services de *Google*, voire une séparation structurelle des services (démantèlement) se traduisant par une impossibilité des comportements d'auto-préférence ;
- ♦ l'ouverture des univers fermés (« *walled gardens* »).

Le DMA et le DSA posent les bases d'une responsabilisation des grandes plateformes sans remettre en cause leur position dominante sur le marché publicitaire. Le champ potentiel ouvert par l'exploitation des registres publicitaires et le recensement obligatoire des risques systémiques doit faire l'objet d'investigations complémentaires.

2.1.2.4. En matière audiovisuelle, la portée de la directive relative aux services de médias audiovisuels (SMA) est limitée, faute de définition des comportements néfastes à l'environnement dont la représentation est néanmoins interdite

La directive européenne relative aux services de médias audiovisuels (SMA) prévoit une interdiction générale de représenter les comportements les plus néfastes à l'environnement, mais la portée de cette mesure générale est limitée faute de définition précise.

Dans la directive SMA comme pour la directive *e-commerce*, le principe du pays d'origine (PPO) limite fortement les possibilités d'action des États-membres (cf. *supra*).

La directive prévoit⁹⁴ que les États-membres veillent à ce que les communications commerciales audiovisuelles diffusées par les fournisseurs de SMA relevant de leur compétence « *n'encouragent pas des comportements gravement préjudiciables à la protection de l'environnement* », sans toutefois définir de tels comportements.

L'article 28 *ter* de la même directive étend cette disposition aux fournisseurs de plateformes de partage de vidéos, mais en précisant que les mesures prises doivent être déterminées en prenant en considération la nature du contenu, le préjudice que ce dernier pourrait causer, les caractéristiques de la catégorie de personnes à protéger de ce contenu, les droits et intérêts en jeu y compris ceux des fournisseurs de plateformes de partage de vidéos, ainsi que l'intérêt public général. Ces dernières exigences ne s'appliquent pas aux fournisseurs de services médias. **Dans les deux cas, l'absence de définition des « comportements gravement préjudiciables à l'environnement » et son libellé restrictif limitent la portée opérationnelle de cette disposition.**

En outre, la directive SMA comprend la publicité télévisée et prévoit que les États-membres peuvent imposer aux fournisseurs de SMA relevant de leur compétence des obligations plus précises ou plus strictes, **mais pas aux fournisseurs de SMA établis dans un autre État-membre, en vertu du PPO.**

Pour cette raison, la DGMIC, au niveau national, comme le bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) au niveau communautaire, ont plaidé en faveur d'une dérogation au PPO dans le cadre d'une révision de la directive SMA. **Toutefois, le risque serait, faute de moyens d'action équivalents sur la publicité en ligne, d'aggraver l'asymétrie de régulation entre les acteurs du numérique et les médias traditionnels.**

La portée opérationnelle de la directive SMA est limitée en l'état. Sa prochaine révision constitue l'opportunité, d'une part, d'y insérer une définition des comportements dont la représentation est interdite, d'autre part, d'y introduire une dérogation au PPO permettant l'adoption de mesures nationales.

⁹⁴ Article 9, paragraphe 1.

Toutefois, son application effective, si elle n'était pas accompagnée de mesures appliquées aux grandes plateformes numériques, pourrait alimenter les asymétries de régulation des communications commerciales entre les médias audiovisuels « traditionnels » et le numérique, bien qu'une partie des plateformes hébergeuses de vidéos (*TikTok* et *YouTube*) serait *de facto* comprise dans la directive.

2.1.2.5. Le régime de responsabilité limitée de l'hébergeur pourrait être nuancé dans un objectif de responsabilisation accrue des plateformes, qui se limitent le plus souvent à une logique de conformité

Tant les entretiens conduits par la mission avec les grandes plateformes numériques que les contentieux ayant opposé l'UE aux plateformes, permettent de constater que celles-ci tendent à :

- ◆ **rappeler leur responsabilité limitée en qualité d'hébergeur⁹⁵ de contenu et non d'éditeur.** En effet, les plateformes, en qualité d'hébergeur, bénéficient d'un régime de responsabilité limitée⁹⁶, comme si elles n'avaient aucune maîtrise des contenus présentés, alors que le fonctionnement des enchères en ligne (*real-time bidding*, cf. *supra*) intègre des critères autres que le prix (par exemple, la pertinence) ;
 - **dans ce cadre juridique, l'hébergeur n'assume aucune responsabilité quant au contenu hébergé**, si ce n'est celle de traiter les signalements, à condition de n'avoir aucun rôle actif⁹⁷ de nature à lui confier une connaissance ou un contrôle des données stockées⁹⁸ ;
 - de fait, les plateformes rencontrées par la mission ont toutes mis en avant leurs dispositifs de traitement des signalements. Le traitement *a priori* des contenus publicitaires, lorsqu'il existe, est le plus souvent réalisé par une intelligence artificielle (IA) avec l'intervention d'un modérateur humain le cas échéant. Le contrôle s'oriente vers la censure des contenus illicites mais n'effectue pas d'appréciation des contenus publicitaires sur des critères environnementaux ;
- ◆ **limiter leur engagement en matière de régulation des contenus publicitaires à une logique de conformité avec la réglementation (*compliance*), et avec les standards publicitaires de la plateforme, en décalage avec les enjeux écologiques du secteur ;**
- ◆ **ne se conformer aux dispositions les plus contraignantes du droit que face à la perspective de lourdes sanctions, se positionnant dans un rapport de force avec les législateurs nationaux et européens.**

Face aux enjeux de transition écologique posés par les communications commerciales en ligne, les grandes plateformes numériques rappellent leur statut d'hébergeur et limitent leur responsabilité à une logique de conformité *stricto sensu*.

⁹⁵ Le statut d'« hébergeur » désigne une plateforme qui assure le stockage de contenus.

⁹⁶ Le régime de responsabilité limitée défini en droit national par la loi pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) de 2004 s'applique aux plateformes, à condition qu'elles n'exercent qu'une activité technique d'hébergement.

⁹⁷ La jurisprudence a établi que le choix des contenus, leur sélection, ou leur vérification, caractérisaient un rôle actif.

⁹⁸ CJUE, *Google Adwords*, 23 mars 2010 ([lien](#)).

2.1.3. Ce déficit de régulation applicable aux plateformes se traduit dans la qualité des communications commerciales disponibles

Les conditions générales d'utilisation des plateformes et leurs conditions spécifiques à la publicité sont diverses, et prévoient des modalités de respect des normes nationales. Google indique par exemple exiger « *que tous les annonceurs respectent non seulement les règles Google Ads standards, mais également les lois locales en vigueur dans toutes les zones géographiques ciblées par leurs annonces. Ils sont censés se renseigner eux-mêmes sur ces réglementations* ». Dans la majorité des cas, les plateformes affichent ainsi l'ambition de respecter les règles nationales de diffusion ainsi que les règles des entités d'autorégulation publicitaire (cf. Annexe II), dont elles sont membres. En parallèle, elles renvoient la responsabilité du respect de ces normes aux annonceurs et ne présentent pas d'éléments chiffrés au-delà de leurs obligations réglementaires.

Cependant, le respect de ces règles n'est pas assuré de façon effective, comme le confirme la Commission européenne⁹⁹. L'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission – à l'exception des plateformes elles-mêmes – souligne la différence de respect des règles de réglementation et d'autorégulation dans les plateformes numériques. S'agissant des contrôles opérés sur les publicités par l'association « autorité de régulation professionnelle de la publicité » (ARPP) en matière de développement durable¹⁰⁰ (cf. Annexe II), le niveau de non-conformité repéré sur les supports numériques est significativement supérieur à celui constaté en télévision, alors que les échantillons sont limités à un jour sur les mois considérés.

Par exemple, s'agissant du respect des règles relatives à l'alcool, l'Association Addictions France a publié, en septembre 2024, un rapport illustrant les difficultés de respect du droit existant sur les communications commerciales relatives à l'alcool sur les plateformes¹⁰¹. Sur plus de 11 300 contenus relevés valorisant l'alcool sur les réseaux sociaux, plus de 60 % sont associés à des moments de convivialité en contradiction avec la loi Évin, qui n'autorise pour l'alcool que des contenus relatifs aux caractéristiques objectives du produit (cf. Annexe I). **Ce rapport révèle à la fois un manque de portée des mesures législatives sur certains acteurs extraterritoriaux, mais également une difficulté à déployer sur les plateformes numériques les outils utilisés usuellement pour mettre en œuvre la loi Évin.** Au regard de la profusion des contenus, et même quand ils sont sanctionnés ou quand des contenus sont supprimés (par exemple 70 % des contenus signalés à *TikTok* par l'Association Addictions France), **certains annonceurs maintiennent une stratégie de communications commerciales illicites sur ces plateformes, y trouvant vraisemblablement un gain supérieur aux risques juridiques et d'images encourus.**

Alors que la loi Évin dispose d'une portée sur les espaces numériques, les dispositifs en matière environnementale ne trouvent pas à s'y appliquer effectivement. De façon générale, et alors que les registres de publicités en ligne prévus par le DSA (cf. Annexe V), en cours de déploiement, devraient permettre une amélioration de la transparence des contenus publiés sur les plateformes et de leur visibilité, l'étude d'échantillon de contenu révèle un niveau d'exigences vis-à-vis de la réglementation (cf. Annexe I) et du droit souple (cf. Annexe II) moindre sur les contenus sur les plateformes.

⁹⁹ Commission européenne, site internet, « *Commission evaluation shows the benefits and limitations of online consumer protection laws* », octobre 2024 ([lien](#)).

¹⁰⁰ Réalisés en lien avec l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

¹⁰¹ Association Addictions France, *Promotion de l'alcool : les réseaux sociaux, un nouveau Far-West*, septembre 2024 ([lien](#)).

Parmi les différents registres des plateformes (cf. Annexe V), seule une partie permet une appréhension directe des contenus les plus vus. L'encadré 2 révèle la qualité de deux échantillons des 25 contenus les plus vus sur une plateforme, diffusés entre le 1^{er} septembre et le 16 octobre de deux années consécutives (2023 et 2024) ; il constitue un exemple de la **difficulté d'obtenir des communications commerciales « responsables » sur les plateformes en ligne**. Il montre, en 2024, sur la plateforme concernée, une évolution et une concentration des annonceurs les plus vus, à l'image du marché des communications sur les médias traditionnels, avec notamment une moitié des communications pour le secteur de la distribution mais également, sur l'année 2023, l'ineffectivité des règles en vigueur.

Encadré 2 : Éléments tirés des registres en ligne de publicité des plateformes

La mission a observé les contenus publicitaires les plus vus sur une grande plateforme numérique entre le 1^{er} septembre et le 16 octobre (en 2023 et 2024) sur le registre de publicité en ligne de la plateforme.

En 2023, sur ces 24 contenus :

- 7 concernent des jeux vidéo, **dont cinq des jeux gratuits en ligne eux-mêmes porteurs de publicités** ;
- **5 ont été retirés par la plateforme car non conformes à ses conditions, après avoir été vues par plus de 8 M d'utilisateurs uniques** ;
- 4 sont des annonces de la croix rouge internationale ;
- **2 concernent une enseigne de *fast-fashion* comprenant un contenu dont la compatibilité aux règles de l'ARPP paraît au mieux questionnable** et 1 concerne une grande enseigne textile ;
- 2 sont des annonces pour le tourisme (SNCF, Arabie saoudite) ;
- 2 sont des annonces alimentaires (*Blédina, Mondelez, Hollywood chewing-gum*) ;
- 1 concerne des influenceuses.

Sur ces 24 contenus publicitaires, il peut être considéré qu'au moins douze (50 %) n'auraient pas été autorisés à la diffusion en télévision en vertu des règles déontologiques de l'ARPP (cf. Annexe II).

En 2024, les 25 contenus publicitaires les plus vus sur la même période ont évolué vers de plus grandes entreprises :

- 13 contenus concernent la grande distribution (11 *Lidl France*, 1 *Aldi*, et 1 *Carrefour*) ;
- 2 concernent *Zalando* ;
- 2 concernent *Amazon* et 2 *Crunchyroll* (plateforme de *streaming*) et 1 *Disney+* ;
- 1 concerne *Doritos* ;
- 1 concerne *Samsung* ;
- 1 concerne un site de revente de pièces détachées ;
- 1 concerne enfin un jeu gratuit en ligne lui-même porteur de publicité ;
- 1 concerne *Activision* (jeux vidéo).

Sur les 25 annonces les plus diffusées en 2024, qui comptent plus de 10 M de vues d'utilisateurs uniques, 18 portent sur des annonceurs significatifs, dont les contenus sont susceptibles d'être régulés dans le cadre de l'ARPP, mais dont certaines (comme celle de *Zalando*) sont susceptibles de ne pas être concernées par la réglementation au titre de la directive e-commerce.

Source : Mission, d'après la bibliothèque de contenus d'une des plateformes majeures.

2.2. Une régulation effective des contenus des communications commerciales en ligne implique une révision du droit communautaire ainsi que l'adoption de mesures volontaristes au plan national pour en accélérer la mise en œuvre

La mission s'inscrit dans la problématique globale posée de la régulation des plateformes numériques, traitée par la Commission européenne au niveau européen : avant les enjeux d'effectivité et les améliorations portant sur son champ de travail méritant d'être portées. Pour autant, parmi les problématiques connexes à l'encadrement des pratiques de communications commerciales, la mission n'a pas traité :

- ♦ **la protection globale des consommateurs s'agissant des pratiques commerciales**, dont le récent bilan de la Commission européenne après deux ans de travaux techniques (*cf. infra*) a montré le manque d'effectivité ;
- ♦ **la protection particulière des mineurs**, aux communications commerciales comme aux autres contenus pouvant les viser. La problématique de l'identification des mineurs dans les publics des contenus, en particulier sur les réseaux sociaux, fait l'objet de travaux du pôle d'expertise de la régulation numérique (Peren), de la DGE et de la Cnil.

2.2.1. À court terme, l'effectivité des outils existants peut être renforcée, en particulier sur les enjeux des communications commerciales en ligne

Dans son évaluation de la cohérence entre les règles de protection des consommateurs et les évolutions numériques (*EU digital fitness check*) en date du 2 octobre 2024, la Commission européenne note comme résultat principal que l'effectivité de la protection des consommateurs en ligne demeure « limitée »¹⁰². Ainsi, elle note :

- ♦ un niveau élevé de plaintes des consommateurs dans un domaine où l'échelle des problématiques, la diffusion rapide des problèmes et le potentiel de ciblage sont exacerbés ;
- ♦ une incertitude juridique sur l'application des normes et sur les manques juridiques ;
- ♦ un risque de fragmentation juridique au regard d'interprétations divergentes du droit européen et de lois nationales ;
- ♦ une mise en œuvre des normes existantes insuffisantes, qu'il s'agisse de réglementations ou d'autorégulation.

La Commission européenne conclut ainsi que « *le cadre existant est susceptible d'offrir une protection suffisante sur l'environnement digital, s'il est correctement mis en œuvre* », tout en pointant l'incertitude sur l'effectivité de la norme dans le contexte actuel. En cohérence, et spécifiquement en matière de communications commerciales, les recommandations formulées par la mission pour mieux prendre en compte les enjeux numériques consistent en premier lieu à adapter les outils existants aux plateformes en ligne, par une utilisation conjointe des engagements volontaires (contrats climat, *cf.* Annexe I) et des outils de surveillance des derniers textes européens (registres de communications commerciales (*cf.* Annexe V) et évolutions du DSA en particulier) pour permettre de limiter les distorsions de concurrence et de réglementation entre médias traditionnels et plateformes.

Cela passe par :

- ♦ un contrôle *a priori* réalisé par l'autorégulation publicitaire sur ces sites, notamment pour les principaux annonceurs (*cf.* Annexe II) ;

¹⁰² Commission européenne, site internet, « *Commission evaluation shows the benefits and limitations of online consumer protection laws* », octobre 2024 ([lien](#)).

Annexe IV

- ♦ la mise en œuvre de contrôles *a posteriori* plus systématiques par la DGCCRF, notamment grâce aux registres de publicité en ligne rendus obligatoires en vertu du DSA (cf. Annexe V) ;
- ♦ des engagements des acteurs, plateformes et annonceurs les plus significatifs à tenir compte des enjeux de consommation durable dans les communications commerciales, en particulier au travers de leurs contrats climat (cf. Annexe I) ;
- ♦ une meilleure protection des mineurs vis-à-vis des communications commerciales les ciblant indirectement, ce qui nécessite des progrès dans leur identification sur les plateformes, sujet non directement couvert par la mission ;
- ♦ à défaut, un signal-prix pourrait être envoyé aux annonceurs afin de rééquilibrer les incitations à agir sur les différents médias, au travers d'une hausse de la taxe sur les services numériques.

Des mesures en ce sens sont présentées dans le plan d'actions de la mission, attaché au rapport.

2.2.2. Faire évoluer le droit européen constitue un objectif de moyen terme permettant d'appréhender mieux les plateformes numériques

Le plan d'actions proposé par la mission et adossé au rapport comprend dans ce contexte des mesures visant à :

- ♦ **assurer, par la révision de la directive e-commerce, la portée des mesures nationales de réglementation des communications commerciales portant sur des objectifs d'intérêt général sur les plateformes en ligne**, en facilitant les exceptions au principe du pays d'origine (PPO) et en incluant l'objectif de protection de l'environnement aux motifs d'exceptions possibles ;
- ♦ **prévoir des mesures plus ambitieuses de régulation des communications commerciales au niveau européen sur les plateformes, visant à assurer une plus grande équité entre médias et à augmenter les exigences environnementales** lors des révisions à venir du règlement DSA et de la directive SMA.

ANNEXE V

Données sur le secteur des communications commerciales et les impacts environnementaux des produits

SOMMAIRE

1. LES DONNÉES PRÉCISES SUR LE SECTEUR DES COMMUNICATIONS COMMERCIALES SONT DÉTENUES PAR DES ACTEURS PRIVÉS, MÊME SI LES DONNÉES RELATIVES AUX MÉDIAS NUMÉRIQUES ET À L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DES PRODUITS DE MEURENT INCOMPLÈTES	1
1.1. Les autorités et administrations publiques ne disposent pas de données propres permettant de suivre finement le secteur des communications commerciales.....	1
1.2. Des acteurs privés structurent des bases de données relatives aux communications commerciales en France depuis les années 1990, permettant un suivi détaillé de ce secteur en continu.....	4
1.3. Faisant l'objet de données lacunaires, les communications commerciales dans l'espace numérique devraient être mieux appréhendées à l'aide des nouveaux outils européens	13
1.4. Les secteurs public et privé disposent d'un nombre croissant de bases de données sur les impacts environnementaux des biens et services	14
1.5. Les périmètres inégaux des bases de données et le caractère incomplet des données relatives à l'impact environnemental entravent les croisements avec les données sur les communications commerciales.....	18
2. LA PUISSANCE PUBLIQUE POURRAIT PRIVILÉGIER L'EXPLOITATION DES DONNÉES ET OUTILS EXISTANTS AVANT DE S'INTÉRESSER À UN ACCÈS RENFORCÉ À DES DONNÉES SUR LES COMMUNICATIONS COMMERCIALES	20
2.1. Les données relatives aux dépenses de communications commerciales ont un intérêt pour la recherche mais peuvent comporter des coûts prohibitifs en fonction de la granularité souhaitée	20
2.2. L'achat ponctuel de données consolidées permet de répondre aux besoins existants des autorités et administrations publiques tout en évitant d'imposer de nouvelles obligations déclaratives aux entreprises.....	21
2.3. La puissance publique pourrait mobiliser des dispositifs existants tels que les contrats climat pour obtenir des données sur les communications commerciales, à condition qu'elles soient associées à des objectifs précis.....	24
2.4. Les acteurs de régulation et les administrations doivent se saisir des nouvelles bases de données issues du <i>Digital Services Act</i> (DSA) de 2022 afin de mieux contrôler les communications commerciales numériques.....	25
PIÈCE-JOINTE – CONTENU DES BIBLIOTHEQUES PUBLICITAIRES: LES CAS DE GOOGLE ET TIKTOK	27

1. Les données précises sur le secteur des communications commerciales sont détenues par des acteurs privés, même si les données relatives aux médias numériques et à l'impact environnemental des produits demeurent incomplètes

1.1. Les autorités et administrations publiques ne disposent pas de données propres permettant de suivre finement le secteur des communications commerciales

La puissance publique dispose de peu de données propres sur le secteur des communications commerciales. À ce jour, les principaux acteurs publics et administrations dont l'action concerne ce secteur¹ déclarent ne disposer d'aucune base de données propre sur ce dernier. En effet, ces acteurs s'intéressent ponctuellement aux communications commerciales par le biais d'enjeux spécifiques tels que le financement des médias ou la protection du consommateur contre la publicité mensongère, mais le secteur des communications commerciales dans son ensemble ne fait l'objet d'aucun suivi centralisé et en continu de l'administration.

Au sein de l'État, le secteur des communications commerciales n'est que partiellement suivi par les données publiques produites par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Dans le cadre de l'élaboration des statistiques annuelles d'entreprise (Ésane), l'Insee élabore et publie une fiche sectorielle sur le secteur de la publicité (secteur 731)². Les données publiées permettent de suivre certaines métriques annuelles sur ce secteur (cf. *infra*, encadré 1) de façon agrégée, les données les plus récentes publiées en ligne datant toutefois de l'année 2020.

Encadré 1 : Principales données du secteur de la publicité suivies par l'Insee

Dans le cadre de l'élaboration des statistiques annuelles d'entreprise (Ésane), le secteur publicitaire est suivi par l'Insee au travers des données annuelles agrégées suivantes :

- le nombre d'entreprises ;
- les effectifs équivalent temps plein (ETP) sur l'exercice comptable ;
- le chiffre d'affaires hors taxes (en euros) : total, répartition par catégorie et localisation des clients (entreprises, administrations, particuliers ; clientèle nationale ou étrangère) et par branche³ ;
- la valeur ajoutée hors taxes (en euros) ;
- l'excédent brut d'exploitation (en euros) ;
- les frais de personnel (en euros) ;
- les investissements corporels bruts hors apports (en euros) ;

¹ En ordre alphabétique : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), commissariat général au développement durable (CGDD), direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), direction générale des entreprises (DGE), direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC), direction générale du Trésor (DG Trésor).

² Insee, site internet, « Fiche secteur 731 – Publicité », 2023 ([lien](#)).

³ Pour les deux branches principales, représentant au moins 5 % du chiffre d'affaires en 2019 ou 2020 : activités des agences de publicité (7311Z) et régie publicitaire de médias (7312Z).

- la part de sous-traitance incorporée dans le processus de production (en euros) : études, prestations de services, matériels, équipements et travaux incorporés à la production ;
- les dépenses professionnelles particulières (en euros) : total et détail des cinq principales⁴.

Source : Insee, site internet, « Fiche secteur 731 – Publicité », 2023.

Portant uniquement sur le secteur de la publicité, les données de l’Insee ne permettent qu’un suivi partiel de l’ensemble du secteur des communications commerciales. Parmi leurs limites, il s’agit principalement de données financières sur les entreprises du secteur publicitaire (annonceurs, agences), qui ne permettent pas de reconstituer les données de dépenses de communication commerciale des annonceurs (par exemple, le budget de publicité des entreprises de la grande consommation).

Par ailleurs, les données de comptabilité nationale ne permettent pas d’estimer les dépenses de communication commerciale. Le tableau des entrées intermédiaires (TEI), produit par la comptabilité nationale dans le cadre du tableau des entrées-sorties (TES)⁵, permet d’obtenir les données d’entrées intermédiaires du produit « publicité et études de marché » (M73Z) pour 139 secteurs économiques suivis par l’Insee. Toutefois ces données ne permettent pas de restituer finement la nature des dépenses de communications, notamment les produits et types de médias concernés par ces dépenses. En outre, ces données ne présentent pas d’interopérabilité avec les données des acteurs privés.

Enfin, le secteur des communications commerciales est difficile à appréhender par le biais de la nomenclature d’activités française (NAF) de l’Insee (cf. encadré 2 *infra*), cette dernière ayant été conçue à des fins d’information statistique et en intégrant les contraintes de nomenclatures statistiques européennes et internationales. Tandis qu’une étude de la direction générale des entreprises (DGE)⁶ de 2023 considérait que le secteur publicitaire était couvert par les codes les activités de « production de films institutionnels et publicitaires » (code 59.11b), de « conseil en relations publiques et communication » (70.21z), d’« activités des agences de publicité » (73.11z) et des « régies publicitaires de médias » (73.12z), le secteur des communications commerciales mobilise également des activités représentées par d’autres codes NAF, sans qu’une méthode ne permette à ce jour de caractériser ce secteur par le biais de cette nomenclature.

⁴ L’Insee publie les chiffres pour les cinq principales dépenses professionnelles particulières : achats de création, production, édition publicitaire (frais techniques effectués à l’extérieur et refacturés à l’annonceur) ; reversements ou redevances aux propriétaires des supports (activité de régie) ; achats ou location d’espaces en vue de transactions (y compris placement de petites annonces) ; achats de matériel et installations compris dans les facturations « clés en main » ; achats de prestations de services techniques (décors, scénographie, animation, etc.).

⁵ Le tableau des entrées-sorties (ou TES) produit par l’Insee fournit une image synthétique de l’économie nationale, de l’interdépendance entre les branches qui la constituent et des liens entre l’économie nationale et le reste du monde. Il rassemble dans un même cadre comptable, les comptes de biens et de services par produits et les comptes de production et d’exploitation par branches. Les comptes de biens et de services donnent les équilibres entre ressources (production et importations) et emplois (consommation, formation brute de capital fixe, acquisitions moins cessions d’objets de valeur, variation des stocks, exportations) par produits. Les comptes de production et d’exploitation par branches permettent de mesurer la valeur ajoutée brute des branches (c’est-à-dire leur apport productif) et leur excédent brut d’exploitation ainsi que leur revenu mixte brut.

⁶ DGE, note SCIDE/ SDP3E, « Le rôle de la publicité dans la consommation durable », décembre 2023.

Encadré 2 : Prise en compte du secteur des communications commerciales par la nomenclature d'activités française (NAF)

La nomenclature d'activités française (NAF) est une nomenclature des activités économiques productives, principalement élaborée pour faciliter l'organisation de l'information économique et sociale⁷. La finalité de la NAF est essentiellement statistique et sa construction, contrainte par la CITI et la NACE⁸ afin de favoriser les comparaisons internationales, ne fait appel à aucun critère d'ordre juridique ou institutionnel. Ainsi, l'Insee indique que, lors de l'utilisation de la NAF à des fins de gestion administrative, il convient de considérer que ses « *principes de construction sont fortement liés aux objectifs d'information statistique* »⁹.

Ayant fait l'objet de deux révisions depuis sa création¹⁰, la version actuelle de la nomenclature (NAF rév.2) est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008. Cette dernière comporte cinq niveaux emboîtés : 21 sections, 88 divisions, 272 groupes, 615 classes et 732 sous-classes⁹.

La NAF ayant été construite sans référence à aucun critère juridique ou institutionnel, il s'avère difficile de définir quels sous-ensembles de niveaux permettraient d'englober le secteur des communications commerciales. En effet, le secteur des communications commerciales fait appel à des activités concernées par divers codes NAF, tels que :

- la publicité (section M, division 73, groupe 73.1) : activités des agences de publicité (73.11) et régie publicitaire des médias (73.12) ;
- l'édition de matériel publicitaire (58.19Z) ;
- la réalisation de messages publicitaires pour la radio, la télévision et le cinéma (59.11B et 59.20Z) ;
- le conseil en relations publiques et en communication (70.21Z) ;
- la photographie publicitaire (74.20Z) ;
- l'organisation de salons professionnels et congrès (82.30Z) ;
- les services d'envoi de courrier (82.19Z).

Toutefois, ces codes NAF ne permettent pas de couvrir l'exhaustivité du secteur des communications commerciales ; par ailleurs, les activités couvertes par certains codes ne concernent pas exclusivement ce secteur (l'enregistrement sonore et édition musicale (59.20Z), par exemple).

Source : Mission, d'après éléments de l'Insee ; cf. notes en bas de page.

⁷ Insee, site internet, « Nomenclature d'activités française », 2024 ([lien](#)).

⁸ La NACE (nomenclature des activités dans la Communauté européenne) est dérivée de la nomenclature internationale CITI (classification internationale type des activités économiques, par industrie).

⁹ Insee, site internet, « Présentation générale de la NAF en vigueur », 2024 ([lien](#)).

¹⁰ Une nouvelle révision de la NAF est en cours. La NAF 2025 sera en œuvre dans le répertoire Sirene en 2026, puis progressivement, dans les différentes productions statistiques d'ici fin 2028.

1.2. Des acteurs privés structurent des bases de données relatives aux communications commerciales en France depuis les années 1990, permettant un suivi détaillé de ce secteur en continu

1.2.1. Les données relatives aux dépenses de communication commerciale sont principalement agrégées en France par *France Pub* et *Kantar Média*

Afin notamment de permettre aux entreprises un suivi du marché et de leur concurrence, des acteurs privés rassemblent les données relatives aux dépenses de communications commerciales des entreprises. Ces données portent principalement sur les dépenses et les volumes de communication commerciale (pression publicitaire) des annonceurs. En France, les entreprises *France Pub* et *Kantar Média* sont les principaux agrégateurs de données sur ce secteur, et publient des données agrégées chaque semestre par le biais du « Baromètre unifié du marché publicitaire » (BUMP, cf. *infra*). Ils disposent tous deux de méthodologies différentes d'obtention de la donnée, détaillées par la suite.

D'une part, *France Pub* mesure les dépenses de communication commerciale « nettes » des annonceurs pour l'ensemble des moyens de communication à disposition sur le marché. Ces investissements comprennent les achats en net (dépenses réelles payées par les entreprises), les commissions, les honoraires des agences et les frais techniques et de fabrication¹¹. Les données de *France Pub* intègrent les données d'entreprises françaises ou étrangères qui opèrent sur le marché français¹².

France Pub a construit des métriques qui lui sont propres pour suivre le secteur des communications commerciales. *France Pub* dispose de données de dépenses de communications commerciales nettes par annonceur ventilées par support de diffusion depuis 1992 (cf. *infra*, tableau 1), et par « macro-secteurs » (4) et secteurs économiques (27) depuis 2007¹³ (cf. *infra*, tableau 2). Les supports de diffusion sont divisés en trois catégories, « grands médias », « médias numériques » et « hors médias », englobant l'ensemble du marché des communications commerciales (publicité et activités de marketing et de promotion). Les « macro-secteurs » (consommation, distribution, industrie, services) sont divisées par secteurs économiques, au nombre de deux à onze en fonction du macro-secteur considéré ; ces catégories ne reprennent aucune nomenclature particulière externe, mais sont composées « à dire d'expert » par *France Pub*¹⁴.

Tableau 1 : Supports de diffusion considérés par *France Pub*

Catégories	Supports de diffusion	
Supports « grands médias »	Cinéma	
	Presse	Presse quotidienne nationale (PQN)
		Presse quotidienne régionale (PQR)
		Magazines
		Presse professionnelle
		Presse gratuite d'information (PGI)
		Autre presse ¹⁵
	Publicité extérieure	
	Radio	
	Télévision	

¹¹ France Pub, Kantar Média et IREP, *Baromètre Unifié du Marché Publicitaire* (BUMP) 2023, mars 2024.

¹² DGCCRF, compte-rendu de la réunion avec Communication & Démocratie et Institut Veblen, mai 2024.

¹³ Communication & Démocratie et Institut Veblen, *La communication commerciale à l'ère de la sobriété*, 2022.

¹⁴ Entretiens de la mission avec France Pub.

¹⁵ Presse des collectivités locales, presse hebdomadaire régionale (PHR), presse gratuite d'annonce (PGA).

Annexe V

Catégories	Supports de diffusion	
Supports « médias numériques »	<i>Display</i>	
	Médias propriétaires numériques (MPN)	<i>Social</i>
		Autres <i>digital</i>
	<i>Search</i>	
Supports « hors médias »	Annuaire	
	Événementiel	
	Marketing direct	Courrier adressé
		Courrier non adressé
		Autres
	Promotion	
	Relations publiques	
	Salons et foires	

Source : Mission, d'après données transmises par France Pub.

Tableau 2 : Macro-secteurs (4) et secteurs économiques (27) considérés par France Pub

Macro-secteurs	Secteurs économiques
Consommation	Alimentation
	Ameublement-décoration
	Appareils ménagers
	Audiovisuel-photographie-cinéma
	Boissons
	Édition
	Entretien
	Habillement
	Pharmacie-médecine
	Toilette-beauté
	Transport
Distribution	Distribution généraliste ¹⁶
	Distribution spécialisée et autres ¹⁷
Industrie	Agriculture-jardinage
	Bâtiment-travaux publics
	Bureautique-informatique-imprimerie
	Énergie
	Industrie
	Prestige industriel
	Publicité financière
Services	Culture et loisirs
	Enseignement-formation
	Immobilier
	Information média
	Services
	Télécommunications
	Voyage-tourisme

Source : Mission, d'après données transmises par France Pub.

¹⁶ Par exemple, grandes et moyennes surfaces, enseignes *discount*, centrales d'achat.

¹⁷ Par exemple, magasins de bricolage, chaussures, jouets, sports.

Afin de constituer sa base de données sur les dépenses de communications commerciales des annonceurs en France, France Pub a mis en place un modèle d'extrapolation de données à partir de données de dépenses publicitaires « brutes » et de données déclaratives des annonceurs, mises à jour a minima deux fois par an¹⁸ :

- ♦ pour estimer les dépenses nettes des annonceurs nationaux (près de 10 000 en France), *France Pub* s'appuie dans un premier temps sur les données de dépenses de communication « brutes » calculées par *Kantar Média*, basées sur la volumétrie observée des communications et de l'équivalent de prix catalogues (cf. *infra*). Ces données de dépenses brutes sont croisées par *France Pub* avec des données d'enquêtes réalisées auprès d'un échantillon d'annonceurs nationaux sur leurs dépenses nettes¹⁹, afin de déterminer des clés de passage (traduisant une négociation gré à gré sur les tarifs entre annonceurs et médias) entre dépenses « brutes » et « nettes » par secteur économique et support de diffusion. Enfin, ces clés de passage sont utilisées pour estimer les données de dépenses nettes de chaque annonceur à partir des données brutes détenues pour l'ensemble des annonceurs nationaux ;
- ♦ pour estimer les dépenses des annonceurs régionaux et locaux, *France Pub* dispose de fiches individuelles recensant près de 600 000 annonceurs en France²⁰. Ces derniers sont classifiés dans une matrice croisant des secteurs économiques avec des catégories de taille d'annonceurs. Sur la base de cette répartition par secteur et taille, *France Pub* détermine un échantillon à choix raisonné d'annonceurs, pour lesquels il réalise une enquête détaillée des dépenses de communication nettes par supports de diffusion utilisés. À partir des résultats de cette enquête, *France Pub* extrapole les données de dépenses obtenues par secteur et taille d'entreprise à l'ensemble des annonceurs régionaux et locaux.

Au-delà des données de dépenses de communications commerciales des annonceurs, *France Pub* dispose de données collectées auprès de consommateurs sur leurs « *modes de vie et attitudes, pratiques culturelles, médiatiques et comportements d'achat* »²¹.

D'autre part, Kantar Média mesure les investissements de communication commerciale bruts des annonceurs et collecte les contenus de ces communications diffusées sur l'ensemble des médias (traditionnels et numériques). Ainsi, avec des données collectées quotidiennement, l'entreprise assure deux principales veilles :

- ♦ **une veille des investissements publicitaires** : par le biais de son outil *AdExpress*, *Kantar Média* mesure la pression publicitaire par marque, par secteur et par support de diffusion²². La nomenclature de secteurs est propre à *Kantar Média*, même si des comités sont mis en place pour certains secteurs (par exemple, banque-assurance) avec les principaux acteurs (annonceurs notamment) pour vérifier que les communications sont classées de façon pertinente²³. Au-delà de leur ventilation par secteur, les volumes publicitaires sont recensés par support en nombre d'annonceurs, de spots, d'écrans, de pages, de publications, d'impressions (sur les leviers numériques), ainsi qu'en durée²⁴. Grâce à cette mesure, *Kantar Média* reconstitue les dépenses publicitaires brutes des annonceurs en valorisant les volumes de communications identifiées sur l'ensemble des

¹⁸France Pub, site internet, « France Pub annonceurs », 2024 ([lien](#)) ; *France Pub* déclare que des enquêtes biannuelles sont menées auprès de 300 annonceurs nationaux et de 700 annonceurs régionaux et locaux.

¹⁹ Les volumes de publicité achetée ne sont pas payés au prix « catalogue », mais à un prix variant selon la puissance de marché respective de l'annonceur et du média, et l'état de leur relation commerciale. On parle de dépenses nettes.

²⁰ Données transmises par *France Pub* à la mission.

²¹ France Pub, site internet, 2024.

²² Kantar Média, site internet, « Veille des investissements publicitaires », 2024 ([lien](#)) ; *Kantar Média* indique que sa veille des investissements publicitaires s'appuie sur les supports suivants : 100 chaînes de télévision et parrainage, 1 000 supports de presse et de publicité extérieure, 40 stations radio, 2 régies nationales de cinéma, 800 sites français *desktop* et *mobile*, 10 régies audio digital, 4 réseaux sociaux, 5 régies de replay de télévision sur Internet (IPTV), 1 moteur de recherche pour le *paid search*.

²³ Entretien de la mission avec *Kantar Média*.

²⁴ France Pub, Kantar Média et IREP, *Baromètre Unifié du Marché Publicitaire* (BUMP) 2023, mars 2024.

supports sur la base des plaquettes tarifaires des régies publicitaires ou de leurs déclaratifs au tarif brut (hors remises, dégressifs et négociations). Sur le numérique, « *des modèles mathématiques complètent ces informations* »²⁵ ;

- ♦ **une veille des créations publicitaires** : grâce à son outil *AdScope*, *Kantar Média* permet d'accéder à un historique des campagnes publicitaires depuis 1997 (et des archives depuis les années 1950), avec des créations publicitaires rattachées à des secteurs d'appartenance et médias spécifiques et indexées sur plus de 950 thèmes et 80 000 mots-clés²⁵. Les supports de diffusion concernés par cette veille de *Kantar Média* sont la télévision (publicité et parrainage), la presse, la radio, la publicité extérieure (affichage classique et numérique), le *desktop* (bannières, habillages de page, vidéos, sites événementiels), le *social* (*Facebook paid* et *owned*²⁶, *Instagram owned*²⁶, *YouTube paid*) et le mobile (bannières publicitaires dans les applications et sites).

En complément de ces veilles générales, *Kantar Média* réalise des veilles thématiques, dont deux sur la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) et sur la communication responsable, cette dernière étant réalisée en collaboration avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Au sein de la veille RSE, initiée en 2021, *Kantar Média* mesure les messages et investissements publicitaires adoptant une approche « RSE »²⁷, et dispose de données sur les annonceurs, le nombre de communications et les médias concernés. Un baromètre des messages RSE est publié chaque mois. S'agissant du travail réalisé avec l'Ademe, sont identifiées par *Kantar Média* les créations publicitaires à vocation de communication sur un argument environnemental, dans le respect d'un cahier des charges précis défini l'Ademe. Les investissements sont ensuite corrélés aux créations publicitaires, sur les médias presse, radio, télévision et publicité extérieure afin de réaliser des analyses de la communication responsable telle que définie par l'Ademe²⁸. D'autres études sont réalisées par *Kantar Média*, telle que l'étude média-marché « *Target Group Index* (TGI) » (en français, « indice du groupe cible »), administrée deux fois par an auprès de consommateurs représentatifs de la population de 15 ans et plus en France. Ses données permettent de segmenter le marché en fonction de variables telles que les centres d'intérêts, les comportements d'achat et les habitudes médiatiques *off* et *online* du consommateur en France, afin d'analyser sur quels médias différentes catégories de consommateurs sont exposées aux communications commerciales et comment ces dernières influencent leur consommation.

S'agissant des données relatives aux dépenses de communications commerciales, les différences entre les méthodologies de calcul de *France Pub* et de *Kantar Média* peuvent mener à des résultats significativement distincts. Par exemple, en une même année, *France Pub* évaluait à moins de 2 Md€ les dépenses publicitaires du secteur des transports tandis que *Kantar Média* chiffrait cela à plus de 4 Md€. En effet, les données d'investissement brutes et nettes peuvent varier fortement en fonction de la taille de l'annonceur, les remises réalisées dans le cadre des négociations pour les grands volumes d'achat d'espace pouvant faire varier le montant des plaquettes tarifaires de 30 % à 80 %²⁹.

²⁵ Kantar Média, site internet, « Veille des créations publicitaires », 2024 ([lien](#)).

²⁶ Kantar Média assure une veille des publications « organiques » de contenu des marques sur les formats photos, vidéos et carrousels de près de 1 400 comptes.

²⁷ Cette catégorisation est propre à *Kantar Média* ; par exemple, elle considère qu'une communication relative à voiture électrique est automatiquement « RSE ».

²⁸ Kantar Média, site internet, « Les veilles publicitaires thématiques », 2024 ([lien](#)).

²⁹ DGCCRF, compte-rendu de la réunion avec Communication & Démocratie et Institut Veblen, mai 2024.

Les données de France Pub et de Kantar Média sont principalement vendues à des régies média, qui suivent l'évolution du marché des communications commerciales afin de comprendre dans quels supports de diffusion les annonceurs investissent le plus, et comparer leurs parts de marché respectives. Elles sont également vendues à des annonceurs à des fins de comparaison de leurs « mix-médias » propres avec ceux de leur secteur économique d'activité. Les données de France Pub et de Kantar Média sont également ponctuellement achetées par des autorités et administrations publiques dans le cadre de leur activité (cf. *infra*, partie 2.2).

1.2.2. Des acteurs divers assurent un suivi des données relatives aux régies publicitaires, aux communications numériques et à la perception des communications commerciales et de leur finalité

En dehors des données relatives aux dépenses de communication commerciale des annonceurs (cf. *supra*), la mission a effectué une cartographie des autres données disponibles relatives au secteur des communications commerciales en France. Produites et détenues par des acteurs privés, ces bases de données portent sur :

- ◆ les recettes publicitaires nettes des médias (Institut de recherches et d'études publicitaires, IREP) ;
- ◆ le chiffre d'affaires de la publicité numérique (Syndicat des régies internet (SRI), Union des entreprises de conseil et d'achat média (UDECAM) et *Oliver Wyman*) ;
- ◆ les données d'audience (*Médiamétrie*) ;
- ◆ les attentes des consommateurs français sur la « consommation responsable » et le rôle de la publicité en faveur de cette dernière (*GreenFlex*).

Ainsi, sont présentés dans la présente annexe le contenu de ces bases de données, des exemples d'exploitation potentielle de ces dernières et les modalités d'acquisition. Les données relatives à l'impact des communications commerciales sur les comportements de consommation sont abordées par la mission dans une autre annexe (cf. Annexe VI).

Les recettes publicitaires nettes³⁰ des régies publicitaires des médias en France sont suivies par l'Institut de recherches et d'études publicitaires (IREP) (cf. *infra*, tableau 3). Portant principalement sur des médias et supports dits « traditionnels » (télévision, cinéma, radio, presse, publicité extérieure, annuaires, courrier publicitaire, imprimés sans adresse), l'IREP dispose d'un historique des recettes publicitaires des médias depuis 1959, et depuis 2018 pour certains leviers numériques (recettes numériques des médias télévision, presse et radio)³¹.

Les montants des recettes sont obtenus trimestriellement *via* un système d'enquêtes déclaratives adressées aux services financiers des médias. En tant que tiers de confiance, l'IREP s'engage à ne pas communiquer ces données « régie par régie » et ne publie que des données agrégées par type de média³². Concernant la publicité numérique, l'IREP reprend les données semestrielles de l'Observatoire de l'e-pub³³ (cf. *infra*). Enfin, l'IREP intègre également une estimation réalisée par France Pub sur certains leviers numériques (cf. *supra*, cumul des leviers *search*, *social*, *display* et autres leviers)³¹.

³⁰ Les recettes publicitaires nettes s'entendent hors taxes, après déduction des remises professionnelles, commissions de régies incluses, hors échanges marchandises et petites annonces presse incluses ; France Pub, Kantar Média et IREP, *Baromètre Unifié du Marché Publicitaire (BUMP)* 2023, mars 2024.

³¹ IREP, site internet, « Méthodologie », 2024 ([lien](#)).

³² Entretien de la mission avec l'IREP.

³³ Publié par le Syndicat des régies internet (SRI) en partenariat avec l'Union des entreprises de conseil et d'achat média (UDECAM) et réalisé par les cabinets de conseil PwC puis *Oliver Wyman* depuis 2019.

Annexe V

Tableau 3 : Données de l'Institut de recherches et d'études publicitaires (IREP)

Données détenues	Exemples d'exploitation possible	Modalités d'acquisition
Recettes publicitaires nettes des médias (données trimestrielles et annuelles³⁴) : télévision, cinéma, radio, presse, publicité extérieure, annuaires, courrier publicitaire, imprimés sans adresse. Sont intégrées depuis 2018 les recettes nettes numériques pour la télévision, la presse et la radio³⁵. L'IREP dispose de données sur la France, mais également à l'international dans 13 pays : Allemagne, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Chine, Espagne, États-Unis, Inde, Italie, Japon, Royaume-Uni, Russie³⁶.	Les données de l'IREP sont croisées avec les données de <i>France Pub</i> et de <i>Kantar Média</i> dans le baromètre unifié du marché publicitaire et de la communication (BUMP), publié trimestriellement.	L'accès aux données, réservé aux membres de l'IREP, est payant. Le prix de la cotisation annuelle est modulé en fonction du profil du cotisant³⁷ ; le tarif sans remise pour 2024 est compris entre 860 € et 8 110 € hors taxes³⁸.

Source : Cf. notes en bas de page.

La conjonction des données de *France Pub*, de *Kantar Média* et de l'IREP permet la publication trimestrielle d'un baromètre unifié du marché publicitaire et de la communication (BUMP), qui présente la vision consolidée du marché des communications commerciales en France. Cette étude donne la vision la plus complète des données rendues publiques par ces sociétés : elle contient des données sur les montants et évolutions des recettes publicitaires des médias et des supports numériques, du nombre d'annonceurs par support de diffusion, et identifie des thématiques récurrentes à l'instant de la publication (tels que la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) (cf. encadré 3 *infra*) et le sport dans le BUMP du 1^{er} semestre 2024)³⁹.

Encadré 3 : Thématique « Baisse de la RSE : déclin ou manque d'intérêt ? » du BUMP S1 2024

S'agissant de la pression publicitaire, le BUMP du 1^{er} semestre 2024 indique que la RSE représentait 10,7 % du marché publicitaire au 1^{er} semestre 2024 contre 11,8 % au 1^{er} semestre 2023. Cette diminution de 6,7 % en un an s'explique selon le document par une augmentation de 43 à 66 % de la pression publicitaire des secteurs de l'industrie, des appareils ménagers et de l'automobile non électriques et non hybrides⁴⁰ (cf. *infra*, tableau 4).

Tableau 4 : Évolution de la pression publicitaire par secteurs entre 2023 et 2024

Secteur concerné	Évolution 1 ^{er} semestre 2023 versus 1 ^{er} semestre 2024
Industrie	+ 66 %
Appareils ménagers	+ 60 %
Énergie	+ 43 %
Automobile	+ 9 %
Services	- 21 %
Distribution	- 32 %
Beauté	- 48 %
Tourisme	- 61 %

Source : France Pub, Kantar Média et IREP, BUMP au 1^{er} semestre 2024, septembre 2024.

Source : Mission.

³⁴ IREP, site internet, « Découvrir l'IREP », 2024 ([lien](#)).

³⁵ IREP, site internet, « Méthodologie », 2024 ([lien](#)).

³⁶ Données transmises par la DGMIC à la mission, juillet 2024.

³⁷ IREP, site internet, « Conditions d'adhésion », 2024 ([lien](#)).

³⁸ Respectivement 860 € pour un « consultant indépendant » et 8 110 € pour un « membre supporter – grande entreprise ».

³⁹ Kantar Média, site internet, « BUMP : Baromètre Unifié du Marché Publicitaire et de la communication au 1^{er} semestre 2024 », 2024 ([lien](#)).

⁴⁰ Le BUMP du 1^{er} trimestre 2024 considère que les véhicules électriques et hybrides sont « verts » ([lien](#)).

Afin de fournir une vision consolidée de la publicité numérique, le Syndicat des régies internet (SRI) publie depuis 2008 un « Observatoire de l'e-pub » de façon trimestrielle, en partenariat avec l'Union des entreprises de conseil et d'achat média (UDECAM) et réalisé par les cabinets de conseil PwC puis *Oliver Wyman* depuis 2019⁴¹. L'Observatoire de l'e-pub fournit des données sur la répartition du chiffre d'affaires de la publicité numérique en France, par leviers, formats et typologies d'acteurs, voire individuellement pour les principales plateformes numériques (cf. *infra*, tableau 5).

Cette étude couvre tout le marché français de la publicité numérique, diffusée pour la plupart sur de grandes plateformes numériques étrangères (États-Unis, Chine). Elle croise des chiffres déclarés des régies du SRI et des agences de l'UDECAM avec des analyses de différentes publications financières internationales, et des entretiens et estimations réalisés par *Oliver Wyman*⁴².

Les auteurs de cette étude ne disposent toutefois pas de données suffisamment fines permettant de distinguer les effets de croissance de ce marché liés à l'évolution du marché en volume (quantité de publicité) et en prix (tarifs des régies). En outre, ils n'ont pas accès aux revenus de chaque régie publicitaire internet. Pour les estimer, *Oliver Wyman* extrapole des données globales publiques sur la France⁴³. Enfin, des comparaisons internationales (Allemagne, Espagne, États-Unis, Italie, Royaume-Uni)⁴⁴ permettent de comparer et d'ajuster la dynamique de croissance avec celle d'autres pays.

Tableau 5 : Données de l'Observatoire de l'e-pub

Données de l'étude	Exemples d'exploitation possible	Modalités d'acquisition
L'étude détaille la répartition du chiffre d'affaires de la publicité numérique en France : ▪ par levier (<i>search</i>, <i>social</i>, <i>display</i> et affiliation, <i>emailing</i> et comparateurs) ; ▪ par format (vidéo, classique, opérations spéciales, audio <i>digital</i>) ; ▪ par typologies d'acteurs (plateformes <i>streaming</i> vidéo et musical, acteurs <i>retail</i> et services, etc.) ; ▪ par acteur (<i>Google</i>, <i>Meta</i>, <i>Amazon</i>...).	Suivi de l'évolution du chiffre d'affaires de la publicité numérique en France, secteur faisant l'objet de données lacunaires ou incomplètes dans d'autres bases de données.	Gratuite, l'étude est publiée trimestriellement. Résultant d'un croisement de données réalisé par <i>Oliver Wyman</i> , les données source ne peuvent pas être acquises.

Source : Mission, d'après l'Observatoire de l'e-pub de 2023.

⁴¹ SRI, site internet, « Observatoire de l'e-pub », 2024 ([lien](#)).

⁴² UDECAM, site internet, 31ème édition de l'Observatoire de l'e-pub ([lien](#)).

⁴³ Entretien de la mission avec *Oliver Wyman*.

⁴⁴ SRI, site internet, « 32ème Observatoire de l'e-pub », 2024 ([lien](#)).

Les données d'audience de la télévision et la radio en France sont suivies par la société Médiamétrie⁴⁵ depuis 1985. Cette société mesure principalement les données quotidiennes d'audience des contenus télévisés visionnés en direct (*live*), différé (*replay*) ou avant leur diffusion (*preview*) par l'ensemble des publics en France âgés de 4 ans et plus, ainsi que les données d'audience à la radio auprès de la population âgée de 13 ans et plus (cf. tableau 6 *infra*).

Tableau 6 : Données de la société Médiamétrie

Données détenues	Exemples d'exploitation possible	Modalités d'acquisition
Audience télévision Données quotidiennes sur l'audience des contenus de la télévision regardés en tous lieux, sur tous les écrans et visionnés en <i>live</i>, différé, <i>replay</i> ou <i>preview</i> par l'ensemble des publics en France âgés de 4 ans et plus⁴⁶. Cette mesure repose sur deux panels représentatifs de la population : ▪ un premier panel d'environ 12 000 individus répartis dans 5 500 foyers composé de : • 5 000 foyers équipés de téléviseurs à domicile reliés chacun à un audimètre fixe, source de la mesure de l'audience TV à domicile ; • 500 foyers sans téléviseur à domicile ; ▪ un second panel d'environ 5 000 individus portant un audimètre miniature pour mesurer les audiences TV hors domicile (tous écrans confondus) et sur les écrans internet à domicile. Ces audiences sont ensuite attribuées aux individus du premier panel par fusion statistique⁴⁷. Audience radio Médiamétrie calcule également l'audience des radios (Écoute audience radio, EAR) au travers d'enquêtes téléphoniques (près de 100 000 par an⁴⁸) réalisées auprès de la population âgée de 13 ans et plus. Ces appels sont spontanés et la personne interrogée cite elle-même et sans suggestion de réponse le nom des stations de radio qu'elle a écoutées⁴⁹.	Les données de Médiamétrie permettent d'estimer le nombre de personnes touchées par un contenu (une publicité, par exemple) sur différents supports. L'exposition à des écrans publicitaires peut ainsi être connue pour différentes tranches d'âge (en 2023, en moyenne, un Français de 4 ans et plus voit 16 minutes de publicités sur les 15 principales chaînes de télévision)⁵⁰. Ces données d'audience peuvent être croisées avec les données relatives à la quantité de publicité diffusée pour un annonceur précis, afin d'estimer le nombre de personnes touchées par sa publicité ; elles peuvent également être croisées avec des données de dépenses publicitaires afin d'estimer la quantité de personnes touchées par euro dépensé.	Les rapports de Médiamétrie sont payants, avec un prix compris entre 450 € et 10 000 €⁵¹. Leur rapport le plus acheté est le « <i>One TV Year in the World Report</i> », édité annuellement et vendu au prix de 5 600 €. Ce dernier contient une comparaison entre pays des habitudes et chiffres-clés de visionnage à la télévision, ainsi qu'une synthèse des chiffres-clés par pays⁵².

Source : Mission ; cf. notes en bas de page.

⁴⁵ Au-delà des mesures d'audience, Médiamétrie réalise des études (bilans de campagne publicitaire, par exemple).

⁴⁶ Médiamétrie, site internet, « La mesure d'audience de la télévision, c'est quoi ? », 2024 ([lien](#)).

⁴⁷ Médiamétrie, site internet, « La mesure d'audience de la télévision se transforme », 2023 ([lien](#)).

⁴⁸ Ouest-France, « Télévision, radio, replays, podcasts... Comment sont calculées les audiences ? », 2023 ([lien](#)).

⁴⁹ Médiamétrie, communiqué de presse, « L'audience de la radio en France en avril-juin 2024 », 10 juillet 2024 ([lien](#)).

⁵⁰ Entretien de la mission avec Médiamétrie.

⁵¹ Médiamétrie, site internet, « Toute notre offre », 2024 ([lien](#)).

⁵² Médiamétrie, site internet, « *One TV Year in the World Report* », 2024 ([lien](#)).

Enfin, un « baromètre de la consommation responsable » a été publié à seize reprises depuis 2004 par la société *GreenFlex*, en partenariat avec l'Ademe. Cette étude permet de mesurer l'engagement des consommateurs en faveur d'une consommation plus respectueuse vis-à-vis de l'environnement et de la santé et dans quelle mesure ces derniers orientent les choix de consommation (cf. encadré 4 *infra*). Dans sa 15^{ème} édition, publiée en 2022, *GreenFlex* a analysé les réponses d'un échantillon de 2 033 personnes représentatives de la population nationale française, âgées de 18 ans et plus, à 106 questions⁵³ relatives aux :

- ◆ perceptions des citoyens face au modèle actuel de société ;
- ◆ attitudes et engagements en faveur de la consommation responsable ;
- ◆ leviers d'actions pour intégrer les nouvelles attentes des consommateurs.

Encadré 4 : Principaux résultats du baromètre *GreenFlex*-Ademe

En 2024, 80 % des répondants considèrent que « la crise climatique nous oblige à revoir nos modes de vie et de consommation »⁵⁴ ; 77 % répondent également qu'ils font « tout [leur] possible pour réduire l'impact de [leur] consommation et sensibiliser les autres » ou qu'ils ont « changé certaines de [leurs] pratiques au quotidien pour réduire l'impact de [leur consommation] »⁵⁵.

Les consommateurs dénoncent de façon croissante les « mauvaises pratiques » des entreprises. En effet, 28 % d'entre eux en 2024 déclarent participer « à des pétitions pour dénoncer des entreprises ou marques qui agissent à l'encontre du respect de l'environnement, des droits humains, de la santé du consommateur, etc. » de façon « systématique » ou « régulière », contre 10 % en 2017⁵⁵.

Enfin, ce baromètre fait ressortir que les consommateurs portent depuis deux décennies un regard critique sur les informations et publicités diffusées par les entreprises. En 2004, seulement 38 % des consommateurs auditionnés indiquaient être « tout à fait d'accord » ou « plutôt d'accord » avec l'affirmation que « l'information donnée par les entreprises vis[ait] à faire mieux consommer plutôt qu'à consommer plus ».

En 2024, 88 % des répondants considèrent que les entreprises et les marques incitent à la surconsommation et 81 % que le volume de publicité devrait être réduit. Ils estiment également que l'État devrait interdire la publicité pour les produits « les plus néfastes pour l'environnement et la santé »⁵⁵ (75 %).

Source : Mission ; cf. notes en bas de page.

⁵³ GreenFlex, « Baromètre GreenFlex-Ademe », 2022 ([lien](#)).

⁵⁴ Part des répondants ayant déclaré être « tout à fait d'accord » ou « plutôt d'accord » avec l'affirmation citée.

⁵⁵ GreenFlex, « Baromètre GreenFlex-Ademe », 2024 ([lien](#)).

1.3. Faisant l'objet de données lacunaires, les communications commerciales dans l'espace numérique devraient être mieux appréhendées à l'aide des nouveaux outils européens

Les communications commerciales dans l'espace numérique font l'objet de données lacunaires, en raison d'une difficulté à recenser les recettes des régies publicitaires des principales plateformes numériques⁵⁶ (*Amazon, Google, Meta, TikTok*), qui contrôlent plus de 70 % du marché de la publicité en ligne⁵⁷ et d'une complexité technique à les identifier par rapport aux communications sur des médias traditionnels.

En effet, l'ensemble des communications commerciales numériques est difficile à identifier en raison de la multiplicité de leviers utilisés (*search, social, display*, entre autres) et de leur nombre (moins de 27 000 publicités télévisées⁵⁸ contre près de 5,7 millions de communications commerciales sur *TikTok*⁵⁹ en 2023, par exemple).

En outre, les communications commerciales diffusées en ligne peuvent être diffusées dans des environnements « logués »⁶⁰ tels que les réseaux sociaux de *Meta* ou les comptes personnels d'*Amazon*. Puisque l'accès « logué » à ces plateformes est conditionné à la création d'un compte personnel, et que le contenu est adapté et « personnalisé » à chaque utilisateur, l'obtention une vision globale des communications diffusées s'avère impossible pour tout acteur externe à ces plateformes, au-delà des considérations de volumétrie des contenus concernés (cf. *supra*).

Malgré la difficulté à appréhender les communications commerciales dans l'espace numérique en raison de leur volumétrie et d'une diffusion dans des environnements « logués », de nouvelles obligations de publication de données devraient permettre de renforcer la transparence sur ces communications. En effet, le règlement européen sur les services numériques (RSN ou *Digital Services Act, DSA*) du 19 octobre 2022 impose des obligations de publication de données aux très grandes plateformes numériques, soit celles disposant d'au moins 45 millions d'utilisateurs actifs par mois au sein de l'Union européenne (UE)⁶¹. Parmi ces plateformes, figurent des entreprises telles que *AliExpress, Amazon Store, Apple AppStore, Bing, Booking, Facebook, Google Maps, Google Play, Google Search, Google Shopping, Instagram, LinkedIn, Pinterest, Snapchat, TikTok, Wikipedia, X* (anciennement *Twitter*), *YouTube* et *Zalando*⁶².

Pleinement entré en application le 17 février 2024, le DSA impose entre autres la mise à disposition en accès libre et gratuit à des « bibliothèques » ou « registres » recensant l'ensemble des communications commerciales/contenus publicitaires diffusés sur les principales plateformes numériques. En effet, son article 39 indique que les « fournisseurs de très grandes plateformes en ligne ou de très grands moteurs de recherche en ligne présentant de la publicité sur leurs interfaces en ligne tiennent et mettent à la disposition du public, dans une section spécifique de leur interface en ligne, à l'aide d'un outil de recherche fiable permettant d'effectuer des recherches multicritères et par l'intermédiaire d'interfaces de programme d'application, un registre contenant les informations visées au paragraphe 2, pour toute la période pendant laquelle ils

⁵⁶ Entretiens de la mission avec *France Pub, Kantar Média, l'IREP, Médiamétrie* et *Oliver Wyman*.

⁵⁷ Le « trio » *Google-Meta-Amazon* concentre 71 % de la publicité en ligne selon l'Observatoire de l'e-pub du S1 2024.

⁵⁸ L'Autorité de régulation professionnelle de la publicité a émis 26 621 « avis avant diffusion » pour des communications commerciales télévisées et sur les services de médias audiovisuels à la demande (SMAD).

⁵⁹ La bibliothèque de contenus commerciaux de *TikTok* (recueil de publicités et d'autres types de contenus commerciaux publiés sur *TikTok*) recense 5 691 487 « annonces » entre le 1^{er} janvier 2023 et le 1^{er} janvier 2024.

⁶⁰ Le caractère « logué » fait référence à un environnement numérique dans lequel l'utilisateur accède par un processus d'identification (*log in*), avec en général un identifiant utilisateur et un mot de passe.

⁶¹ Au total, 25 acteurs sont considérés aujourd'hui comme des « très grandes plateformes » et des « très grands moteurs en ligne » ; Vie-publique.fr, site internet, « Le règlement européen sur les services numériques (DSA) vise une responsabilisation des plateformes », juillet 2024 ([lien](#)).

⁶² Vie-publique.fr, « Le règlement européen sur les services numériques (DSA) vise une responsabilisation des plateformes », 2024 ([lien](#)) ; au total, 25 acteurs sont considérés aujourd'hui comme des « très grandes plateformes » et des « très grands moteurs en ligne ».

présentent une publicité et jusqu'à un an après la dernière présentation de la publicité sur leurs interfaces en ligne ». Ces registres permettent ainsi d'accéder à l'ensemble des publicités et contenus commerciaux diffusés sur la plateforme concernée jusqu'à un an après la dernière diffusion de ces derniers sur leurs interfaces en ligne⁶³ ; ils comprennent le contenu de la publicité, la personne pour qui elle est présentée, celle qui l'a payée, la période où elle a été présentée, ses modalités de ciblage, le nombre de personne atteintes, y compris par critère de ciblage le cas échéant⁶⁴.

En cours de mise en œuvre depuis 2024, ces registres constituent de nouvelles bases publiques de contenus et de données pouvant être exploités par divers acteurs afin d'améliorer la connaissance existante sur les communications commerciales numériques ou renforcer des procédures de contrôle (cf. *infra*, partie 2.4).

Pour le compte de la mission, le pôle « Science des données » de l'Inspection générale des finances (IGF) a réalisé une **première étude des données disponibles sur les registres de publicité en ligne des plateformes**, notamment ceux de *Google* et *TikTok* (cf. *infra*, pièce-jointe).

1.4. Les secteurs public et privé disposent d'un nombre croissant de bases de données sur les impacts environnementaux des biens et services

Outre les données relatives aux communications commerciales, la mission a réalisé une cartographie des bases de données sur l'impact environnemental de biens et services, dans la perspective d'une meilleure identification des produits durables dans les communications commerciales (cf. *infra*, tableau 7). Elles sont publiques (par exemple, la base de données « *Environmental Footprint* » de la Commission européenne⁶⁵ ou la base « *Empreinte* » de l'Ademe⁶⁶) ou privées, génériques (*Ecoinvent*) ou sectorielles (*Eime*).

Ces bases de données permettent d'alimenter des outils de calcul publics et accessibles gratuitement sur les impacts environnementaux d'un produit ou service tout au long de son cycle de vie. Par exemple, l'objectif de la base *Empreinte* de l'Ademe est de regrouper dans une base unique tous les inventaires de cycles de vie susceptibles d'être mobilisés pour différents outils, notamment pour l'affichage environnemental des produits⁶⁶ (cf. *infra*), mais également pour le calcul des impacts du numérique, pour les bilans carbone d'organisations, pour les différents bonus ou écocontributions susceptibles d'être indexés sur des impacts environnementaux, entre autres⁶⁷.

⁶³ L'obligation de conserver les communications et contenus commerciaux jusqu'à un an après leur dernière diffusion est une exigence minimale du DSA ; par exemple, la « bibliothèque de contenus commerciaux » de *TikTok* recense les communications commerciales diffusées sur cette plateforme depuis le 1^{er} octobre 2022.

⁶⁴ Les données minimales contenues au sein de ces registres sont listées dans l'article 39 du DSA, paragraphe 2.

⁶⁵ Commission européenne, site internet, « *European Platform on LCA | EPLCA* », 2023 ([lien](#)).

⁶⁶ Ademe, site internet, « Base Empreinte », 2024 ([lien](#)).

⁶⁷ SGPE, *Feuille de route numérique et données*, 2023, page 287 (« Mieux consommer », partie A, 1-Base Empreinte »).

En effet, par la mobilisation de ces données, l'outil public de calcul *Ecobalyse* devrait permettre de calculer l'impact (ou « coût ») environnemental de certains produits distribués en France. Porté par l'Ademe et le commissariat général au développement durable (CGDD) du ministère chargé de la transition écologique, cet outil en cours de développement s'appuie sur la méthode *Product Environmental Footprint* (PEF) de la Commission européenne et les travaux de l'Ademe sur l'analyse en cycle de vie (ACV) des produits. Afin de quantifier l'impact environnemental de ces derniers, les travaux ont mobilisé des bases de données de l'Ademe (*Agribalyse*⁶⁸ et *Empreinte*⁶⁹), mais également d'acteurs privés, tels que les données de la société *Ecoinvent*⁷⁰.

À ce jour, l'outil *Ecobalyse* dispose d'un simulateur en accès public gratuit⁷¹ permettant de calculer l'impact environnemental d'un produit du secteur textile d'habillement et en accès non public pour l'alimentation. Cet outil sera utilisé dans le cadre du déploiement de l'affichage environnemental, introduit par la loi « climat et résilience » de 2021 (cf. Annexe I). En effet, l'article 2 de la loi précitée prévoit l'expérimentation d'un affichage environnemental dans certains secteurs tels que le textile d'habillement et les produits alimentaires ; à l'issue des expérimentations et de l'évaluation de ces dernières, il est prévu que cet affichage soit rendu obligatoire dans plusieurs secteurs par décret. La publication d'un premier décret, en cours de discussion, sur un affichage environnemental (chiffre en valeur absolue qualifiant l'impact environnemental d'un produit) s'appliquant au secteur du textile d'habillement est prévue en fin d'année 2024, sans que ce dernier soit rendu obligatoire à ce stade.

Tableau 7 : Bases de données sur l'impact environnemental de biens et services

Nom de la base et détenteur	Contenu des bases de données	Modalité d'acquisition
Base empreinte environnementale ⁷² , Joint Research Centre, Commission européenne	16 indicateurs d'impacts regroupant les enjeux de santé humaine, les impacts sur les ressources naturelles et enfin les impacts sur les écosystèmes. Toutefois, utilisation limitée aux projets et projets pilotes officiels, développement 4.0 ⁷³ .	Gratuite
Base <i>Empreinte</i> , Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)	Données d'impacts environnementaux ⁷⁴ de procédés similaires, qu'ils soient employés en monocritère GES (émissions de gaz à effet de serre) ou en multicritères (consommation d'eau, pollution de l'air, occupation des sols, utilisation de ressources, etc.). La base « Empreinte » résulte de la fusion de la base « Carbone » (1 622 procédés) et la base « Impacts » (10 635 facteurs d'émission) ⁷⁵ .	Gratuite

⁶⁸ Depuis 2013, *Agribalyse* est un programme mettant à disposition des données sur les impacts environnementaux des produits agricoles et alimentaires, à travers une base de données construite selon la méthodologie des analyses du cycle de vie (ACV) ; *Agribalyse*, site internet, 2024 ([lien](#)).

⁶⁹ La base « Empreinte » est une fusion des bases « Carbone » et « Impacts ». Cette base unique permet de centraliser les données d'impacts environnementaux de procédés similaires, qu'ils soient employés en monocritère GES (émissions de gaz à effet de serre) ou en multi-critères (consommation d'eau, pollution de l'air, occupation des sols, utilisation de ressources, etc.) ; Base Empreinte, site internet, 2024 ([lien](#)).

⁷⁰ Entretien de la mission avec l'équipe chargée du développement de l'outil *Ecobalyse*.

⁷¹ Beta.gouv.fr, « Ecobalyse », 2024 ([lien](#)) ; le simulateur de l'outil de calcul n'est que disponible à ce jour pour les produits textiles.

⁷² *Environmental Footprint* (EF) en anglais.

⁷³ Blonk, site internet, « *Development of the EU Environmental Footprint datasets* », 2023 ([lien](#)).

⁷⁴ À ce jour, 14 indicateurs d'impacts sont retenus (pollution de l'air et l'eau, consommation de ressources, etc.).

⁷⁵ Ademe, site internet, « Base Empreinte », 2024 ([lien](#)).

Annexe V

Nom de la base et détenteur	Contenu des bases de données	Modalité d'acquisition
Base de données d'impacts environnementaux, <i>Ecoinvent</i>	Données d'impacts environnementaux de produits et services sur l'ensemble du cycle de vie. La base de données couvre de nombreux secteurs ⁷⁶ et contient plus de 20 000 ensembles de données modélisant les activités et les processus humains ⁷⁷ .	Payante ⁷⁸
Base conception développement durable environnement (CODDE), <i>Bureau Veritas</i>	Plus de 1 500 données ⁷⁹ (génériques et sectorielles) d'inventaire de cycle de vie (ICV) dans les domaines de la production d'énergie et de matières recyclées, du transport de marchandises et de l'électrique/électronique (circuits imprimés, procédés de soudure, etc.) ; données utilisées par le logiciel d'analyse du cycle de vie (ACV) EIME (éco-inventaire matériaux environnement), qui permet aux industriels d'identifier des pistes d'éco-conception de leurs produits ⁸⁰ .	Payante
Base de données mondiale sur l'analyse du cycle de vie de l'habillement et des chaussures ⁸¹ , <i>Quantis</i>	Plus de 700 ensembles de données ⁸² : - basés sur des données primaires et sur des données existantes provenant d'études scientifiques, modélisés aux niveaux mondial et régional (régionalisés pour les 7 pays producteurs de textile les plus importants et 28 zones géographiques) ; - comprenant plus de 50 étapes de traitement tout au long de la chaîne d'approvisionnement des vêtements et des chaussures (par exemple, production de fibres, fil, tissu, finition, cuir, production de chaussures, etc.) ; - en ce qui concerne les matières premières, comprenant le coton (ensembles de données provenant de 11 pays différents), biologique ou non ; la laine, la viscose, la soie, les matières synthétiques (recyclées ou non) et le cuir. La liste complète des ensembles de données est disponible sur demande.	Payante
<i>SpheraCloud Integrated Sustainability, Sphera</i>	Près de 20 000 ensembles de données environnementales d'analyse du cycle de vie permettant de calculer l'impact environnemental de produits ⁸³ . En outre, données sur les critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG), le caractère durable des entreprises et la transparence de la chaîne d'approvisionnement.	Payante
<i>Higg Index, Sustainable Apparel Coalition</i>	Impacts environnementaux des matériaux utilisés dans l'industrie de l'habillement, de la chaussure et du textile.	Payante

Source : Mission, d'après recherches sur les sites internet afférents ; cf. notes en bas de page.

Au-delà des bases de données existantes, la feuille de route numérique et données de 2023 et la directive européenne *Green Claims*, en cours de discussion, pourraient permettre de constituer de nouvelles bases de données « environnementales ».

⁷⁶ L'agriculture et l'élevage, le bâtiment et la construction, les produits chimiques et les plastiques, l'énergie, la sylviculture et le bois, les métaux, les textiles, les transports, l'hébergement touristique, le traitement et le recyclage des déchets, et l'approvisionnement en eau, entre autres.

⁷⁷ Ecoinvent, site internet, « *Ecoinvent database* », 2024 ([lien](#)).

⁷⁸ Prix minimal de 3 800 € à 6 000 € en fonction du profil du client (étudiants, entreprises, etc.) ; Ecoinvent, site internet, « *Licenses* », 2024 ([lien](#)).

⁷⁹ Bureau Veritas – CODDE, site internet, « Contenu de la base de données », 2024 ([lien](#)).

⁸⁰ Bureau Veritas – CODDE, site internet, page de bienvenue, 2024 ([lien](#)).

⁸¹ En anglais, *World Apparel & Footwear Life Cycle Assessment Database* (Waldb).

⁸² Quantis, site internet, « *WALDB – World Apparel & Footwear Life Cycle Assessment Database* », 2024 ([lien](#)).

⁸³ Sphera, site internet, « *Reduce your data collection challenges with Integrated Sustainability* », 2024 ([lien](#)).

La feuille de route « numérique et données » pour la planification écologique⁸⁴ prévoit la création ou l'élargissement de bases de données qui permettraient, entre autres, d'alimenter l'outil *Ecobalyse* sur les impacts environnementaux de nouvelles catégories de produits (cosmétique, ameublement, transports, produits électroniques et numériques). Elle prévoit en outre une convergence avec les bases de données européennes en 2027⁸⁵.

En outre, de nombreuses informations sur les produits doivent être fournies à ce jour au consommateur par les entreprises⁸⁶, sans qu'elles ne soient regroupées dans des bases de données uniques accessibles aux consommateurs.

Pour y remédier, la feuille de route « numérique et données » prévoit de mettre en place des bases de données répertoriant des produits mis sur le marché et permettant d'y attacher « *toutes les informations devant être réglementairement fournies* » (base « produits réels »). Pour la mise en œuvre de telles bases de données, les travaux les plus avancés sont portés conjointement par la direction interministérielle du numérique (Dinum) et le Commissariat général au développement durable (CGDD). Ces travaux concernent le regroupement des indices de réparabilité dans une base de données publique, qui serait alimentée en rendant obligatoire la déclaration de cette information sur la base par les entreprises concernées⁸⁷.

Les « actions » de la feuille de route ont des « porteurs »⁸⁸ identifiés et des calendriers qui prévoient d'engager ces travaux précités dès 2024. Toutefois, ces actions et leur calendrier sont « indicatifs »⁸⁹.

Par ailleurs, le projet de directive européenne sur les allégations environnementales (dite « *Green Claims* ») pourrait donner lieu à la création d'une base de données sur la conformité des allégations et labels environnementaux des entreprises. En effet, dans une étude de la Commission européenne de 2021, 59 % des allégations environnementales évaluées et près de la moitié des 230 labels écologiques disponibles dans l'Union reposaient sur des procédures de vérification très faibles ou inexistantes⁹⁰. Afin de contrôler la prolifération de ces dernières, le projet de directive « *Green Claims* » (cf. Annexe I) en cours de discussion au sein de l'Union européenne prévoit que toutes les allégations explicites et les labels environnementaux⁹¹ soient soumis à une vérification obligatoire avant leur utilisation, soit par une procédure systématique préalable, soit par une procédure simplifiée, donnant lieu à un « certificat de conformité ». Dans le cadre des amendements réalisés par le Parlement européen au texte initial de la Commission européenne, il a été proposé que « **les certificats de conformité soient mis à la disposition du public dans une base de données consultable identifiant clairement le professionnel, le type d'allégation, la méthode d'évaluation ainsi que le secteur** »⁹². L'Ecolabel européen⁹³ (cf. Annexe I), seul label public écologique officiel utilisable dans tous les pays membres de l'Union européenne, devrait bénéficier d'une exemption dans ce processus de certification. Toutefois, **ce texte fait encore l'objet d'échanges au niveau européen et n'a pas été validé par l'ensemble des parties.**

⁸⁴ Gouvernement, site internet, « Mettre le numérique et les données au service de l'écologie », 2024 ([lien](#)).

⁸⁵ SGPE, *Feuille de route numérique et données*, 2023, page 288.

⁸⁶ Par exemple, les étiquettes de classe énergétique et les indices de réparabilité et de durabilité (cf. Annexe I).

⁸⁷ SGPE, *Feuille de route numérique et données*, 2023, page 291.

⁸⁸ Les porteurs sont classés des administrations centrales, aux opérateurs et aux territoires.

⁸⁹ SGPE, *Feuille de route numérique et données*, 2023, page 31.

⁹⁰ Commission européenne, site internet, « *Screening of websites for 'greenwashing': half of green claims lack evidence* », 2021 ([lien](#)).

⁹¹ Considérant que lorsque l'affichage d'un label de développement durable est accompagné d'une communication commerciale suggérant ou donnant l'impression qu'un produit a une incidence positive, celui-ci est considéré comme une allégation environnementale.

⁹² Éléments transmis à la mission par le SGAE.

⁹³ L'Ecolabel européen couvre actuellement 25 catégories de produits et services (produits nettoyants, lessive, couches, papier, terreau, couettes, oreillers, hébergements touristiques, entre autres). Il est apposé sur près de 100 000 références en Europe, ce chiffre étant en constante croissance (+ 10 % entre 2023 et 2024). En France, l'Ademe est chargée de la gouvernance de ce label ; Commission européenne, site internet, 2024 ([lien](#)).

1.5. Les périmètres inégaux des bases de données et le caractère incomplet des données relatives à l'impact environnemental entravent les croisements avec les données sur les communications commerciales

Des limites relatives à la différence des périmètres des bases de données et de complétude des données environnementales entravent l'utilisation de ces données pour évaluer les impacts environnementaux des produits promus.

Les bases de données existantes relatives aux impacts environnementaux des biens et services (cf. *supra*, partie 1.4) ne sont pas comparables et ne couvrent pas l'ensemble des secteurs économiques et des impacts environnementaux. En effet, ces données existantes sur l'impact environnemental d'un secteur économique ou d'un produit :

- ◆ n'intègrent que certains impacts sur l'environnement⁹⁴ et ne fournissent qu'une vision partielle de ces impacts (par exemple, l'inventaire des gaz à effets de serre et des polluants atmosphériques du service statistique du ministère chargé de la transition écologique⁹⁵) ;
- ◆ n'intègrent pas systématiquement des méthodes d'analyse du cycle de vie (ACV)⁹⁶, ou le font sur la base de méthodes de calcul qui pondèrent de façon distincte les périodes de vie d'un produit (production, utilisation, mise au rebut, entre autres), sans disposer d'une méthodologie unique et harmonisée ;
- ◆ ne couvrent pas l'ensemble des secteurs économiques (par exemple, les données d'impact environnemental de *Bureau Veritas* (cf. *supra*, tableau 7) portent uniquement sur les domaines de l'électronique, l'automobile, la construction et l'emballage).

À ce stade, il n'est donc possible de comparer les secteurs d'activités et produits que par leur impact sur les émissions de gaz à effet de serre.

En outre, le croisement des données du secteur des communications commerciales et des données d'impacts environnementaux est entravé par des divergences dans la manière dont sont structurées les données. En raison d'une absence de « nomenclature » partagée par l'ensemble des acteurs du secteur des communications commerciales permettant de classer les produits mis en vente sur le marché, les bases de données sont structurées en fonction de classifications propres à chaque détenteur de données. Par exemple, *France Pub* classe l'ensemble des données de dépenses publicitaires dans 27 secteurs économiques issus d'une classification propre, tandis que *Kantar Média* classe les communications commerciales à l'aide d'une autre classification interne (cf. *supra*). Le CGDD estime le bilan carbone de 64 catégories d'activité selon une classification propre par codes NAF.

En outre, la granularité des données varie en fonction des bases de données. Quand bien même un acteur disposerait de données précises sur les impacts environnementaux par produit (impact environnemental de chaque véhicule mis en vente sur le marché, par exemple), les données de dépenses de communications commerciales ne seraient pas disponibles par produits, mais par catégories de produits (véhicules électriques, par exemple).

⁹⁴ Par exemple, la consommation d'eau, la pollution de l'air et l'occupation des sols, entre autres.

⁹⁵ Le service des données et études statistiques (SDES) du ministère chargé de la transition écologique dispose d'un inventaire des émissions de gaz à effet de serre et des polluants atmosphériques par branches d'activités économiques, auparavant dénommé inventaire « NAMEA-AIR », qui répertorie les émissions annuelles de gaz à effet de serre (GES) et de polluants atmosphériques de la France et les répartit en 64 branches d'activités économiques.

⁹⁶ L'ACV est définie par la norme internationale ISO 14044 : « *L'analyse de cycle de vie traite les aspects environnementaux et les impacts environnementaux potentiels (par exemple l'utilisation des ressources et les conséquences environnementales des émissions) tout au long du cycle de vie d'un produit, de l'acquisition des matières premières à sa production, son utilisation, son traitement en fin de vie, son recyclage et sa mise au rebut (à savoir, du berceau à la tombe)* ».

Afin de faciliter l'organisation de l'information économique et sociale, la nomenclature d'activités française (NAF, cf. encadré 2 *supra*) a été développée par l'Insee⁹⁷. Cette nomenclature statistique pourrait constituer une nomenclature de référence, pour que les divers détenteurs de données structurent leurs bases en respectant cette dernière.

Par exemple, en s'appuyant sur deux bases de données structurées par code NAF, la direction générale des entreprises (DGE) a réalisé une analyse fin 2023 sur l'impact environnemental de la publicité en s'intéressant aux émissions de gaz à effet de serre (GES) du secteur⁹⁸. Le périmètre choisi dans le cadre de cette étude pour caractériser le « secteur publicitaire » concernait les activités de « production de films institutionnels et publicitaires », de « conseil en relations publiques et communication », d'« activités des agences de publicité » et des « régies publicitaires de médias »⁹⁹. Afin d'estimer les émissions directes de GES de ce secteur, la DGE a croisé les données économiques (valeur ajoutée des activités) de l'Insee avec les données de la base de données du service des données et études statistiques (SDES)¹⁰⁰ sur les émissions de CO₂¹⁰¹, toutes deux structurées par code NAF.

Toutefois, la mission n'a pu expertiser si l'usage de la nomenclature « NAF » est à privilégier. En tout état de cause, l'utilisation d'une nomenclature unique et partagée par le plus grand nombre de détenteurs de données (publics et privés) pourrait faciliter l'interopérabilité et la comparaison entre plusieurs bases de données, et notamment entre bases de données sur le secteur des communications commerciales et de données environnementales.

⁹⁷ Insee, site internet, « Nomenclature d'activités française », 2024 ([lien](#)).

⁹⁸ DGE, note SCIDE/ SDP3E, « Le rôle de la publicité dans la consommation durable », décembre 2023.

⁹⁹ Ces activités correspondent, dans l'ordre, aux codes NAF suivants : 59.11b, 70.21z, 73.11z et 73.12z.

¹⁰⁰ Le SDES, rattaché au Commissariat général au développement durable (CGDD), assure les fonctions de service statistique des ministères chargés de l'environnement, de l'énergie, de la construction, du logement et des transports.

¹⁰¹ L'inventaire des émissions de gaz à effet de serre et des polluants atmosphériques par branches d'activités économiques, auparavant dénommé inventaire « NAMEA-AIR », répertorie les émissions annuelles de gaz à effet de serre (GES) et de polluants atmosphériques de la France et les répartit en 64 branches d'activités économiques, conformément à la NAF.

2. La puissance publique pourrait privilégier l'exploitation des données et outils existants avant de s'intéresser à un accès renforcé à des données sur les communications commerciales

2.1. Les données relatives aux dépenses de communications commerciales ont un intérêt pour la recherche mais peuvent comporter des coûts prohibitifs en fonction de la granularité souhaitée

Détenues par des acteurs privés (cf. *supra*, partie 1.2), les données relatives aux dépenses de communication commerciale sont utilisées dans le cadre de travaux de recherche sur l'impact des communications commerciales. Par exemple, le rapport *La communication commerciale à l'ère de la sobriété*¹⁰², publié par l'association *Communication et démocratie* et l'*Institut Veblen* en 2022, se base sur une étude scientifique¹⁰³ de l'impact économique des dépenses de communication commerciale en France afin de montrer « *que le marché de la publicité et du marketing promotionnel contribue à une hausse de la consommation des ménages* »¹⁰², étude réalisée grâce à l'acquisition de données de *Kantar Média* et *France Pub*.

S'agissant de l'accès aux données sur les communications commerciales, des acteurs pointent un coût élevé, voire prohibitif, qui constituerait un obstacle à l'analyse du secteur¹⁰². En effet, les auteurs du rapport précité soulignent que les communiqués de presse trimestriels des instituts d'analyse du secteur publicitaire publient majoritairement des tendances (par exemple, la croissance d'une année sur l'autre) et non les montants en valeur absolue. Lorsque les montants sont rendus publics, les données sont publiées pour des secteurs économiques (transports, alimentation, etc.) ; concernant des produits spécifiques ou des catégories de produits (*fast-food* ou voitures de type *sport utility vehicle* (SUV), par exemple), ni les tendances ni les montants ne sont rendus publics. Ces auteurs indiquent que le coût d'accès aux données relatives aux dépenses de communication commerciale au niveau des secteurs se chiffrent « *en milliers d'euros* », mais que celui des données relatives aux dépenses par produits se chiffrent « *en dizaines de milliers d'euros* ». Ainsi, ils pointent un « *coût élevé d'accès aux données* » pour la recherche sur les montants des dépenses de communications commerciales, qui « *devient prohibitif* » lorsqu'il s'agit des données sur les dépenses par produit, et considèrent que ces coûts « *constituent des obstacles à l'analyse et au débat démocratique, légitime et nécessaire pour guider les politiques de régulation de ces activités* »¹⁰².

Selon ces derniers, l'accès à des données précises sur les dépenses de communication commerciale permettrait de mener des études afin d'analyser :

- ♦ l'effet des dépenses de communication commerciale sur la consommation (cf. Annexe I), en couplant une base de données de dépenses publicitaires au « niveau produit » avec des données de consommation (ces deuxièmes étant accessibles par l'Insee). Pour cela, des groupes de contrôle pourraient être définis, afin de comparer « *l'analyse faite sur un produit très marché à celle faite pour un produit similaire mais très peu marché* »¹⁰⁴ ;
- ♦ les phénomènes de concentration et de barrières à l'entrée dans le marché des communications commerciales (cf. Annexe III), pour lesquels des données précises sur les dépenses de communication permettraient d'étudier les effets de ces dépenses par secteur.

¹⁰² Communication & Démocratie et Institut Veblen, *La communication commerciale à l'ère de la sobriété*, 2022 ([lien](#)).

¹⁰³ Benedetto Molinari et Francesco Turino, "Advertising and Aggregate Consumption: A Bayesian DSGE Assessment", *The Economic Journal*, volume 128, numéro 613, août 2018.

¹⁰⁴ DGCCRF, compte-rendu de la réunion avec Communication & Démocratie et Institut Veblen, mai 2024.

En raison du coût élevé d'accès aux données et de l'intérêt de ces dernières à des fins de recherche, les auteurs du rapport *La communication commerciale à l'ère de la sobriété* plaident pour rendre obligatoire la publication de données plus détaillées sur les dépenses de communication commerciale. Ces dernières pourraient, par exemple, être publiées à l'occasion de la publication des chiffres trimestriels ou annuels de l'évolution des dépenses de consommation commerciale, tels que le baromètre unifié du marché publicitaire (BUMP, cf. partie 1.2 *supra*). Ainsi, les auteurs préconisent de :

- ◆ faciliter l'accès aux données de dépenses de communication commerciale par secteurs économiques ;
- ◆ rendre publics les montants de dépenses de communication commerciale pour une liste de produits jugés « sensibles », notamment l'automobile, la restauration rapide (*fast-food*), le soda (*soft drinks*) et les téléphones intelligents (*smartphone*)¹⁰⁵.

Les enjeux relatifs à un renforcement potentiel de la publicité des données de dépenses de communication commerciale sont traités *infra*.

2.2. L'achat ponctuel de données consolidées permet de répondre aux besoins existants des autorités et administrations publiques tout en évitant d'imposer de nouvelles obligations déclaratives aux entreprises

Les décideurs publics utilisent des données sur le secteur des communications commerciales afin de renforcer leur compréhension de ce dernier et de suivre ou évaluer l'application de mesures législatives et réglementaires existantes. Des autorités et administrations publiques déclarent acheter ou obtenir des données de façon ponctuelle dans le cadre de leur activité (cf. *infra*, tableau 8), ces données étant détenues par des acteurs privés (cf. partie 1.2 *supra*).

Tableau 8 : Principales données achetées ou obtenues par des autorités et administrations publiques sur le secteur des communications commerciales

Acheteur	Données achetées ou obtenues	Prix d'achat
Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom)	▪ Achat de données de <i>Kantar Média</i> : contenus de communications commerciales pour les secteurs alimentaire et automobile, dans le cadre des évaluations relatives à la charte alimentaire et au dispositif des contrats climat ; ▪ Achat de données de <i>Médiamétrie</i> : données d'audience, afin de suivre l'audience des chaînes télévisées.	▪ <i>Kantar Média</i> : marché global ; ▪ <i>Médiamétrie</i> : non disponible (N.D.)¹⁰⁶.
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)	▪ Achat de données de <i>France Pub</i> ; ▪ Obtention de données de <i>Kantar Média</i> : visionnage de communications commerciales dans le cadre du bilan sur le respect de la recommandation « développement durable »¹⁰⁷ réalisé avec l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP)¹⁰⁸, et de la veille de la communication responsable réalisée avec <i>Kantar Média</i>¹⁰⁹.	▪ <i>France Pub</i> : N.D. ; ▪ <i>Kantar Média</i> : gratuit.

¹⁰⁵ DGCCRF, compte-rendu de la réunion avec Communication & Démocratie et Institut Veblen, mai 2024.

¹⁰⁶ Les rapports de Médiamétrie sont payants, avec un prix compris entre 450 € et 10 000 € (cf. *supra*, partie 1.2.2).

¹⁰⁷ Ademe, site internet, « Publication 12ème bilan ARPP-ADEME « Publicité & Environnement », 2024 ([lien](#)).

¹⁰⁸ L'ARPP est une association d'autorégulation des communications commerciales majoritairement financée par des annonceurs et des agences du secteur publicitaire (cf. Annexe II).

¹⁰⁹ Kantar Média, site internet, « Veille Ademe x Kantar Media | Premiers enseignements et chiffres clés 2022 », 2023.

Annexe V

Acheteur	Données achetées ou obtenues	Prix d'achat
Commissariat général au développement durable (CGDD)	Afin d'identifier les entreprises assujetties à l'obligation de déclaration dans le cadre du dispositif des contrats climat¹¹⁰ : - achat de données de <i>Kantar Média</i> : liste des annonceurs ayant effectué <i>a minima</i> 100 000 € de dépenses publicitaires brutes (liste de noms et montant dépensé par annonceur) ; - achat de données de <i>France Pub</i> : liste des annonceurs ayant effectué <i>a minima</i> 100 000 € de dépenses publicitaires nettes (liste de noms).	<i>Kantar Média</i> : 30 000 € (données sur deux ans) ; <i>France Pub</i> : 6 000 € (données d'un an).

Source : Mission, d'après éléments partagés à la mission et recherches complémentaires.

Ainsi, les achats ponctuels de données par les autorités et administrations publiques sont principalement réalisés dans le cadre du contrôle de mesures et dispositifs existants.

Tandis que l'achat de données de *Kantar Média* sur les contenus des communications commerciales permet à l'Arcom de réaliser une analyse sur la qualité nutritionnelle des produits alimentaires promus afin d'évaluer l'efficacité de la charte alimentaire, l'achat de données de *France Pub* sur les dépenses publicitaires permet au CGDD de s'assurer du respect des obligations des entreprises dans le cadre du dispositif des contrats climat (cf. Annexe I).

Avec un prix maximal de quelques dizaines de milliers d'euros (cf. *supra*, tableau 8), **le coût d'accès à ces données dans le cadre d'achats ponctuels par les autorités et administrations publiques ne paraît pas prohibitif pour les pouvoirs publics.**

Toutefois, les données relatives aux communications commerciales font l'objet de demandes diverses visant à renforcer leur publicité.

Certaines autorités et administrations rencontrées par la mission partagent une volonté de disposer de davantage de données sur les dépenses de communication commerciale. Ces dernières indiquent vouloir disposer de ces données afin d'étudier l'effet des dépenses de communication commerciale sur la consommation et l'impact environnemental des secteurs économiques « les plus polluants ». Elles évoquent également qu'une publicité renforcée de ces données pourrait améliorer la transparence du secteur des communications commerciales, et permettre un accès facilité à ces données pour des travaux de recherche et de *think tanks*.

En outre, l'association *Communication et démocratie* et l'*Institut Veblen* plaident pour un accès « facilité » aux données de dépenses de communication commerciale (cf. *supra*) et la publication des montants de ces dépenses pour une liste de produits jugés « sensibles » pour la santé ou l'environnement. En effet, les voitures les plus polluantes, les boissons trop sucrées ou les paris en ligne sont des exemples de produits dont la consommation de masse entraîne des effets environnementaux, sanitaires et sociaux négatifs (émissions de gaz à effets de serre, obésité et troubles alimentaires, addiction, problèmes de remboursement de crédits, entre autres). Les activités de promotion de la consommation de ces produits au travers des communications commerciales font l'objet de débats publics, de campagnes et de mesures de réglementation en faveur d'un encadrement renforcé voire d'une interdiction généralisée de publicité pour ces produits¹¹¹. Ainsi, disposer de données détaillées sur les dépenses de communication

¹¹⁰ En vertu de la loi « climat et résilience » de 2021, les entreprises cumulant les deux facteurs suivants doivent se déclarer sur une plateforme dédiée : entreprises qui distribuent ou mettent sur le marché des biens ou services soumis à l'affichage environnemental obligatoire, à l'étiquette de classe énergétique ou de classe d'émissions de CO2 (appareils électriques et véhicules motorisés) et dont les dépenses publicitaires nettes enregistrées lors de leur dernier exercice comptable sont supérieures ou égales à 100 000 €.

¹¹¹ Par exemple : [1] en France, à des fins de protection de l'environnement, la loi dite « climat et résilience » de 2021 a introduit deux interdictions de publicité, pour les énergies fossiles et pour les véhicules les plus polluants ; [2] au Royaume-Uni, pour lutter contre l'obésité, le gouvernement britannique a rappelé en septembre 2024 qu'il légiférerait pour restreindre la publicité à la télévision et en ligne des aliments riches en matières grasses, en sucres ou en sels (« *high in fat, sugar or salt (HFSS) foods* ») destinée aux enfants (publicité qui est identifiée dans un rapport gouvernemental comme un facteur de risque d'obésité depuis 2018).

commerciale sur ces produits « sensibles » pourrait permettre de suivre l'évolution de leur promotion, afin de mieux l'encadrer à des fins de santé publique ou de protection de l'environnement. Enfin, les auteurs de ce rapport évoquent également un « souci de transparence » vis-à-vis du consommateur, qui pourrait être mieux informé de l'activité des annonceurs au travers d'une publicité renforcée de ces données¹¹².

Afin d'obtenir ces données, l'opportunité de créer une nouvelle obligation législative ou réglementaire de publication ou de transmission de données à l'administration paraît peu pertinente.

En effet, les pouvoirs publics ne pourraient exiger aux entreprises centralisatrices de ces données (*France Pub* et *Kantar Média*, par exemple) de publier ou transmettre ces données gratuitement sans porter atteinte à leur liberté d'entreprendre. **Afin de faire correspondre les nomenclatures utilisées par les pouvoirs publics, il serait nécessaire de récupérer certaines données auprès des annonceurs (montants de dépenses de communication commerciale, par exemple), par le biais d'une obligation de déclaration de ces données auprès d'une autorité ou administration publique.** Cela impliquerait de concevoir un système de déclaration et de contrôle des données déclarées, qui s'ajouterait aux obligations déclaratives existantes des entreprises, et dont le contrôle par des acteurs publics pourrait s'avérer complexe.

Au regard de la complexité potentielle de la mise en œuvre d'un système de déclaration public *ad hoc* permettant de récupérer des données relatives aux communications commerciales, du caractère disproportionné d'un tel déploiement de ressources au regard des données à obtenir, et d'un coût d'accès à ces données détenues par des acteurs privés qui n'est pas prohibitif pour les pouvoirs publics (cf. *supra*, partie 2.2), **la mission préconise de privilégier les achats ponctuels de données par les acteurs publics lorsque cela est nécessaire.**

Par ailleurs, la mission souligne que l'accès à davantage de données ne représente pas l'enjeu prioritaire dans le cadre des prises de décision des pouvoirs publics relatives au secteur des communications commerciales.

Les données qui sont d'ores et déjà publiées régulièrement paraissent suffire aux besoins courants et, si les autorités et les administrations souhaitent réaliser des travaux sur les effets des dépenses de communication commerciale, des données granulaires sur ce secteur peuvent être achetées sans que leur coût ne représente un facteur bloquant pour ces entités publiques (prix maximal de quelques dizaines de milliers d'euros). En outre, des études académiques en France et à l'international analysent les effets des communications commerciales sur la consommation, la santé et l'environnement, entre autres (cf. Annexe VI). Ainsi, la puissance publique peut désormais s'appuyer sur les données et études disponibles pour renforcer sa compréhension de ce secteur et améliorer la régulation existante.

Enfin, afin de répondre aux demandes de certains acteurs de la recherche sur la publicité des données du secteur des communications commerciales (cf. *supra*, partie 2.1) :

- ◆ les acteurs privés détenteurs de données pourraient adopter une démarche collaborative avec les acteurs de la recherche afin de leur faciliter l'accès à ces données ;
- ◆ les autorités et administrations publiques pourraient définir des besoins de données en lien avec des chercheurs et assurer le financement de ces données afin de mener des études conjointes.

¹¹² Entretien de la mission avec *Communication et démocratie* et l'*Institut Veblen*.

2.3. La puissance publique pourrait mobiliser des dispositifs existants tels que les contrats climat pour obtenir des données sur les communications commerciales, à condition qu'elles soient associées à des objectifs précis

Les autorités et administrations publiques peuvent mobiliser des outils et dispositifs existants afin d'obtenir des données sur le secteur des communications commerciales, même si la création d'un système de transmission obligatoire et généralisée de données sur les dépenses de communication commerciale est jugée peu opportune par la mission (cf. *supra*).

En particulier, les dispositifs volontaires peuvent représenter un levier à mobiliser par les pouvoirs publics afin de récupérer des données associées à des objectifs précis. Par exemple, introduit par la loi « climat et résilience » de 2021, le dispositif des contrats climat (cf. Annexe I) donne la possibilité aux acteurs du secteur des communications commerciales (annonceurs, médias, agences de création, agences média, régies) de prendre des engagements volontaires dans le but de réduire les communications commerciales relatives à des biens et services « ayant un impact négatif élevé sur l'environnement »¹¹³ et à prévenir la diffusion de communications commerciales présentant favorablement ou de façon potentiellement trompeuse l'impact environnemental de ces mêmes produits. Ces contrats climat font l'objet d'une validation par le commissariat général au développement durable (CGDD) – et par l'Arcom pour les contrats portant sur les médias – avant d'être publiés sur le site internet « publicité responsable », dédié au dispositif des contrats climat¹¹⁴.

Dans l'objectif d'évaluer les effets de ce dispositif sur les communications commerciales diffusées, la mission préconise de conditionner la publication des contrats climat par le CGDD à la transmission de données par les signataires de ces contrats. Ainsi, les annonceurs signataires d'un contrat climat pourraient s'engager sur la base de certains indicateurs déjà prévus dans le guide méthodologique de l'Arcom et du CGDD¹¹⁵, tels que :

- ◆ le ratio des communications commerciales comportant une information environnementale sur le nombre total de communications commerciales ;
- ◆ le montant et la part du budget de communication consacré à des campagnes d'informations environnementales *ad hoc* par rapport au budget de communication total sur un exercice.

En outre, du point de vue de la transparence du financement des médias, les annonceurs pourraient à l'avenir remettre :

- ◆ le montant de leurs dépenses annuelles de communication commerciale ventilées par support de diffusion (médias traditionnels et numériques, et hors média) et pour les dix campagnes de communication commerciales les plus chères ;
- ◆ le montant de leurs dépenses annuelles de communication commerciale détaillées pour une liste de catégories de produits considérées comme étant « sensibles » ou « nocifs » vis-à-vis de la santé et de l'environnement.

Les données exigées en contrepartie de la publication des contrats climat seraient transmises au CGDD et à l'Arcom annuellement *a minima*. En cas de non transmission de ces données, les contrats climat ne seraient pas validés pour publication (dans le cadre de nouveaux contrats), ou seraient supprimés du site « publicité responsable » s'ils ont été publiés précédemment. Le dispositif des contrats climat étant volontaire à ce jour, ce conditionnement de la publication d'un contrat à une transmission de données n'entraînerait pas de démarches

¹¹³ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, site internet « publicité responsable », « Les engagements communs aux contrats climat », 2024 ([lien](#)).

¹¹⁴ Le site internet « Publicité responsable » ([lien](#)) est produit par le Commissariat général au développement durable (CGDD) du ministère chargé de la transition écologique ; ce portail a été conçu pour être le point d'accès national à la déclaration et au dépôt des contrats climat.

¹¹⁵ Arcom et CGDD, « Guide méthodologique à l'élaboration d'un contrat climat et la déclaration sur la plateforme publicité-responsable », publicite-responsable.ecologie.gouv.fr, 2024 ([lien](#)).

administratives supplémentaires pesant sur les petits annonceurs ne souhaitant pas s'impliquer dans ce dispositif.

Ces données pourraient être exploitées par l'Arcom et le CGDD pour contribuer à l'évaluation de l'application des engagements des annonceurs et l'efficacité des contrats climat, notamment vis-à-vis de l'objectif de réduire les communications commerciales relatives à des biens et services « ayant un impact négatif élevé sur l'environnement »¹¹⁶. En effet, ces données permettraient de suivre l'évolution des dépenses de communication commerciale des annonceurs souhaitant s'engager dans le cadre du dispositif des contrats climat, de disposer d'une vision des supports de diffusion bénéficiaires de ces dépenses et d'objectiver la diminution des communications commerciales relatives à des catégories de produits identifiées comme étant « sensibles » ou « nocifs » vis-à-vis de la santé et de l'environnement.

2.4. Les acteurs de régulation et les administrations doivent se saisir des nouvelles bases de données issues du *Digital Services Act* (DSA) de 2022 afin de mieux contrôler les communications commerciales numériques

Le règlement européen sur les services numériques (RSN ou *Digital Services Act*, DSA) du 19 octobre 2022, pleinement entré en application le 17 février 2024, impose une mise à disposition en accès libre et gratuit à des « bibliothèques » ou « registres » recensant l'ensemble des communications commerciales/contenus publicitaires diffusés sur les principales plateformes numériques (cf. *supra*, partie 1.3).

L'article 40 du DSA garantit l'accès aux données du coordinateur pour les services numériques de l'État (l'Arcom pour la France) ou de la Commission européenne, et aux chercheurs agréés par ce coordinateur. La Commission peut, après consultation d'un comité de chercheurs (dispositif prévu par l'article 40 du DSA) et du public, formuler des lignes directrices sur la structure, l'organisation et les fonctionnalités des registres de communications commerciales.

À ce jour, les acteurs publics et privés rencontrés par la mission se saisissent encore peu de ces nouvelles bases de données sur les communications commerciales, mises en ligne en 2024. Ainsi, le pôle « Science des données » de l'IGF a réalisé une première étude des données disponibles sur les registres de publicité en ligne des plateformes (cf. *infra*, pièce-jointe). Afin d'être le plus précise possible, cette analyse s'est limitée aux bibliothèques de *Google* et *TikTok*¹¹⁷, en décrivant de façon détaillée :

- ◆ le contenu de l'interface de programmation d'application (API) de la bibliothèque publicitaire de *Google* ;
- ◆ le contenu de l'API de la bibliothèque publicitaire de *TikTok* ;
- ◆ l'exploitation potentielle de ces API dans le cas d'une veille sur les contenus les plus vus ;
- ◆ un exemple d'exploitation possible de l'ensemble de ces contenus par l'emploi de l'intelligence artificielle (IA).

¹¹⁶ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, site internet « publicité responsable », « Les engagements communs aux contrats climat », 2024 ([lien](#)).

¹¹⁷ Le choix de ces deux acteurs s'explique, entre autres, au regard de la facilité d'y accéder, la base de *Meta* nécessitant une vérification de pièce d'identité de la personne souhaitant y accéder, ce qui peut interroger dans le cas où elle serait exploitée par un dispositif d'enquête.

Les travaux réalisés sur ces deux plateformes montrent qu'il est possible d'organiser dès à présent une veille des communications commerciales les plus vues sur ces espaces numériques, à condition que les données présentes dans les registres soient fiables et complètes :

- ♦ **pour TikTok, via le registre directement disponible aux utilisateurs en ligne¹¹⁸**, qui permet des requêtes simples par annonceur, mot-clé et sur une période donnée, et qui permet ensuite le tri des résultats par nombre de vues d'utilisateurs uniques. **L'API ne permet en revanche pas de filtrer les contenus** par ce critère, ce qui constitue une limite importante pour une exploitation systématique ne ciblant pas un annonceur en particulier ;
- ♦ **pour Google, via des traitements sur l'API**, qui permettent d'identifier les communications commerciales les plus vues sur une période donnée et en fonction de différents critères.

Cette veille pourrait prendre la forme d'une analyse régulière et systématique des cents contenus commerciaux les plus vus sur ces plateformes. Elle pourrait également porter sur les contenus les plus vus sur certains types de contenus établis par mot-clé, par exemple pour des secteurs dans lesquels la réglementation est plus exigeante (alimentaire, alcool, textile), ou porter sur certains annonceurs. L'analyse réalisée par la mission montre que ce type de contenus est disponible sur les deux plateformes visées.

À moyen terme et moyennant un investissement plus significatif de plusieurs effectifs spécialisés et d'une infrastructure informatique dédiée, un traitement plus approfondi par l'utilisation d'IA sur les contenus des registres est envisageable.

En outre, en 2025, l'établissement par la Commission européenne de lignes directrices sur l'amélioration de ces registres devrait permettre des évolutions vers davantage d'homogénéité et des contenus plus exploitables.

Ainsi, la mission préconise aux administrations publiques et aux acteurs de régulation d'exploiter les données contenues dans les bibliothèques précitées, par exemple :

- ♦ s'agissant d'acteurs publics, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) pourraient s'en servir pour identifier et sanctionner les contenus diffusés contraires à la réglementation en vigueur ;
- ♦ s'agissant d'acteurs privés, l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP), association « loi 1901 » participant à l'autorégulation des professionnels du secteur, pourrait utiliser ces bases de données afin d'identifier les contenus publicitaires et commerciaux contraires aux règles déontologiques dont elle a la charge.

¹¹⁸ TikTok, Bibliothèque de contenus publicitaires ([lien](#)), consultée le 5 novembre 2024.

PIÈCE-JOINTE – CONTENU DES BIBLIOTHEQUES PUBLICITAIRES : LES CAS DE *GOOGLE* ET *TIKTOK*

La pièce-jointe ci-après détaille d'un point de vue technique :

- ◆ le contenu de l'API de *Google* (partie 1) ;
- ◆ le contenu de l'API de *TikTok* (partie 2) ;
- ◆ l'exploitation potentielle de ces API dans le cas d'une veille sur les contenus les plus vus (partie 3) ;
- ◆ un exemple d'exploitation possible de l'ensemble de ces contenus par l'emploi de l'intelligence artificielle (partie 4).

1. La bibliothèque publicitaire de *Google*

1.1. La bibliothèque publicitaire de *Google* se constitue de deux bases de données recensant l'ensemble des annonces passées et existantes ainsi que celles retirées, des plateformes *Search*, *Maps*, *Play*, *Shopping* et *YouTube*, diffusées dans l'Espace économique européen (EEE), et pouvant être caractérisées en termes d'estimation et de critères de ciblage d'audience

La bibliothèque publicitaire de *Google* (*Google Ads Transparency Center*), accessible via *Google Cloud* comprend de deux bases de données distinctes :

- ◆ la base *creative_stats* : créée le 11 août 2023, celle-ci se constitue de 94 246 614 observations au 9 octobre 2024, pour une taille de 84 Go¹¹⁹. Chaque observation correspond à une annonce diffusée sur une plateforme de *Google* (*Search*, *Maps*, *Play*, *Shopping* ou *YouTube*) dans un pays de l'Espace économique européen (EEE) ou en Turquie. Cette base inclut l'ensemble des annonces en cours de diffusion ainsi que celles ayant fait l'objet d'une diffusion sur l'une des cinq plateformes de *Google* dans l'une des régions citées précédemment, par des annonceurs du monde entier ;
- ◆ la base *removed_creative_stats* : créée également le 11 août 2023, cette base, constituée de 4 294 174 observations en date du 9 octobre 2024, pour une taille de 4 Go¹²⁰, regroupe l'ensemble des annonces ayant fait l'objet d'une suppression de la part de *Google* de ses plateformes dans un pays de l'EEE uniquement.

Ces deux bases de données peuvent être requêtées dans *Google Cloud* à partir de la plateforme *BigQuery Studio*¹²¹ via *SQL* (gratuit pour un nombre de requêtes mensuel inférieur à 1 TiB¹²², au-delà, activer un compte de facturation) ou *Python* (dans ce dernier cas, prévoir un compte de facturation), à condition de disposer d'un projet (test ou développeur) *Google Ads* ou d'un projet *Google Cloud*, ainsi que d'un compte *Google*. Une bibliothèque cliente *Cloud* de l'API *BigQuery* permet également de requêter ces deux bases mais nécessite de configurer un protocole d'authentification.

¹¹⁹ Octets logiques, soit 396 Go octets physiques.

¹²⁰ Octets logiques, soit 8 Go octets physiques.

¹²¹ *BigQuery* est l'entrepôt de données d'entreprise sans serveur géré par *Google Cloud*. Compatible avec tout type de données, il fonctionne sur plusieurs *clouds* et intègre des technologies d'apprentissage automatique et d'informatique décisionnelle, via la plateforme *BigQuery Studio*.

¹²² 1 Tébibit, soit 2⁴⁰ bits.

En outre, il est possible de télécharger chacune de ses deux bases, pour une étude en dehors de *BigQuery Studio*, depuis le *bucket ads-transparency-center* de *Google Cloud Storage*. Néanmoins, l'application de cette méthode implique le téléchargement d'un grand nombre de fichiers au format *JSON*, chaque fichier *JSON* correspondant à un échantillon d'environ 130 Mo de l'une de ces deux bases.

Par ailleurs, une librairie *Python* permet de requêter la base *creative_stats* dans la limite de 100 requêtes par mois (API *SerpApi*) en dehors de *BigQuery Studio* (prévoir dans ce cas une création, gratuite, de clé d'API). Toutefois, l'API *SerpAPI* ne permet pas de requêter l'ensemble de la bibliothèque publicitaire *Google* mais permet uniquement de requêter l'ensemble des communications commerciales diffusées sur *Google* d'un annonceur identifié par l'utilisateur.

En résumé, il est possible d'accéder aux données de la bibliothèque publicitaire *Google* en :

- ◆ requêtant les bases *creative_stats* et *removed_creative_stats* depuis *Google Cloud* via *BigQuery Studio* en appliquant des requêtes *SQL* dans une limite mensuelle de 1 TiB, ou sans limite en activant un compte de facturation ;
- ◆ requêtant ces mêmes bases depuis *Google Cloud* via *BigQuery Studio* et *Python* en activant un compte de facturation ;
- ◆ requêtant ces bases après avoir téléchargé l'ensemble des fichiers au format *JSON* du *bucket Google Cloud Storage ads-transparency-center*. Cette méthode a l'avantage de pouvoir être entièrement conduite en local mais nécessite un plus grand temps de calcul ;
- ◆ requêtant la base *creative_stats* annonceur par annonceur, via l'API *SerpAPI* dans la limite de 100 requêtes mensuelles (ou plus pour la version payante de l'API).

1.1.1. La base *creative_stats* de la bibliothèque publicitaire de *Google* attribue une estimation de l'audience de chaque annonce par région et par plateforme de diffusion et associe à chaque annonce un thème ainsi que les modalités de sélection d'audience la caractérisant

La base *creative_stats* associe à chaque annonce diffusée dans l'espace économique européen ou en Turquie, sur *Search*, *Maps*, *Play*, *Shopping* ou *YouTube*, un identifiant unique¹²³ (cf. tableau 9) ainsi que l'identifiant de l'annonceur concerné¹²⁴. Ces deux identifiants débutent respectivement par les chaînes de caractère «CR » et « AR », suivies d'une suite numérique de 20 chiffres.

À chaque annonce sont également associés le nom de l'annonceur tel qu'affiché sur la plateforme *Google*¹²⁵, la désignation légale de l'annonceur¹²⁶ et la région de localisation de ce dernier¹²⁷ pour des annonceurs du monde entier, selon la nomenclature ISO 3166-2¹²⁸. Enfin, un statut de certification auprès de *Google* est attribué à chaque annonce¹²⁹ : cette variable vaut « VERIFIED » lorsque l'annonceur est certifié, « UNVERIFIED » sinon.

¹²³ Variable *creative_id*.

¹²⁴ Variable *advertiser_id*.

¹²⁵ Variable *advertiser_disclosed_name*.

¹²⁶ Variable *advertiser_legal_name*.

¹²⁷ Variable *advertiser_location*.

¹²⁸ Les annonceurs localisés en France correspondent ainsi aux codes « FR » (France métropolitaine), « GF » (Guyane), « GP » (Guadeloupe), « MF » (partie française de Saint-Martin), « MQ » (Martinique), « RE » (Réunion) et « YT » (Mayotte).

¹²⁹ Variable *advertiser_verification_status*.

Chaque annonce est par ailleurs associée dans la base *creative_stats* à un format¹³⁰ : « TEXT », « IMAGE » ou « VIDEO », ainsi qu'à un thème¹³¹ parmi un ensemble de 57 thèmes issus d'une classification interne à *Google* (cf. tableau 10). Par ailleurs, les annonces financées par un don en nature via *Google Ad Grants*, peuvent être identifiées au moyen de la variable *is_funded_by_google_ad_grants* : le cas échéant celle-ci vaut « true », dans le cas contraire la valeur renseignée est « false ».

Les annonces de la base *creative_stats* sont par la suite caractérisées par des données d'audience issues du champ *region_stats* selon deux ventilations possibles :

- ◆ estimation de l'audience par région de diffusion par pays de l'EEE et/ou pour la Turquie ;
- ◆ estimation de l'audience par région de diffusion, par pays de l'EEE et/ou pour la Turquie, et par plateforme de diffusion, parmi *Search, Maps, Play, Shopping* ou *YouTube*.

Dans le cas d'une ventilation par région, à chaque annonce (ou *creative_id*) est associée une borne inférieure¹³² ainsi qu'une borne supérieure¹³³ de l'audience de l'annonce par pays concerné par la diffusion.

Ces mesures d'audience ne correspondent pas aux bornes inférieure et supérieure du nombre de vues uniques d'une annonce, mais aux bornes inférieure et supérieure du nombre total de vues de celle-ci sur l'ensemble des cinq plateformes d'intérêt selon un ensemble d'intervalles retenus par *Google*.

L'intervalle de précision varie de 1 000 vues pour les communications vues moins de 10 000 fois à 1 M pour les annonces vues plus de 5 M de fois. Par exemple, pour une publicité vue moins de 5 544 fois, l'intervalle sera de 5 000 – 6 000. Pour une publicité vue 7 345 658 fois, l'intervalle sera de 7-8 M.

Les annonces vues plus de 10 millions de fois sont identifiées à partir des mêmes variables mais avec une borne supérieure qui ne permet pas d'apprécier la granularité de l'intervalle, celui-ci étant très large (borne supérieure sans limite ou presque)¹³⁴.

De plus, sont fournies pour chaque région de diffusion, les dates de première¹³⁵ et de dernière diffusion de l'annonce¹³⁶, ainsi que les première et dernière dates d'estimation de l'audience¹³⁷. Enfin, pour une annonce et une région de diffusion, lorsque l'estimation de l'audience n'est pas fournie, une date prévisionnelle¹³⁸ à partir de laquelle les bornes inférieure et supérieure d'audience seront disponibles est affichée.

Cette ventilation par région de l'audience peut être affinée par plateforme par le biais du sous-champ *surface_serving_stats* du champ *region_stats*. Pour une annonce une région de diffusion, et une plateforme *Google*, peuvent être ventilées les données de borne supérieure d'audience, de borne inférieure d'audience et de date prévisionnelle à partir de laquelle les données seront disponibles le cas échéant, moyennant les variables *times_shown_upper_bound*, *times_shown_lower_bound* et *times_shown_availability_date* du sous-champ *surface_serving_stats* du champ *region_stats*.

¹³⁰ Variable *ad_format_type*.

¹³¹ Variable *topic*.

¹³² Variable *times_shown_lower_bound* du champ *region_stats*.

¹³³ Variable *times_shown_upper_bound* du champ *region_stats*.

¹³⁴ Pour ces annonces la valeur de la variable *times_shown_lower_bound* est de 1 million et celle de *times_shown_upper_bound* de 9,22E+18.

¹³⁵ Variable *first_shown* du champ *region_stats*.

¹³⁶ Variable *last_shown* du champ *region_stats*.

¹³⁷ Resp ; *times_shown_start_date* et *times_shown_end_date*.

¹³⁸ Variable *times_shown_availability_date* du champ *region_stats*.

Les variables du champ *audience_selection_approach_info* permettent de caractériser chaque annonce selon un éventuel ciblage de son audience selon des critères spécifiques, et ce, sans ventilation par région ou plateforme de diffusion. Les cinq variables suivantes constituent ce champ :

- ◆ *demographic_info* : pour une annonce, indique si l'audience de celle-ci a été ciblée sur la base de critères démographiques selon quatre modalités, « CRITERIA_INCLUDED » (des critères démographiques sont inclus dans le ciblage), « CRITERIA_EXCLUDED » (des critères démographiques sont exclus du ciblage), « CRITERIA_INCLUDED_AND_EXCLUDED » (des critères démographiques sont inclus dans le ciblage, d'autres exclus du ciblage) et « CRITERIA_UNUSED » (aucun critère démographique n'est inclus dans le ciblage). Les informations démographiques regroupent des données comme l'âge, le genre, la langue, le statut parental et les revenus du foyer par exemple, communiquées par l'utilisateur à *Google* ou déduites par ce dernier. **Ces informations ne sont toutefois pas accessibles à ce niveau de granularité dans la base ;**
- ◆ *geo_location* : pour une annonce, indique si l'audience de celle-ci a été ciblée sur la base de critères géographiques selon quatre modalités, « CRITERIA_INCLUDED » (des critères géographiques sont inclus dans le ciblage), « CRITERIA_EXCLUDED » (des critères géographiques sont exclus du ciblage), « CRITERIA_INCLUDED_AND_EXCLUDED » (des critères géographiques sont inclus dans le ciblage, d'autres exclus de celui-ci) et « CRITERIA_UNUSED » (aucun critère géographique n'est inclus dans le ciblage) ;
- ◆ *contextual_signals* : pour une annonce, indique si la diffusion est proposée à un utilisateur selon le contenu de l'historique de ses recherches (signaux contextuels), selon les quatre modalités précédentes. Les signaux de contexte regroupent l'ensemble des informations sur les pages visitées par les utilisateurs, par exemple, les mots clés qu'ils recherchent sur *Google* et le contenu des vidéos *YouTube* qu'ils regardent pendant qu'ils sont connectés à leur compte *Google* ;
- ◆ *customer_list* : pour une annonce, indique si l'audience de celle-ci a été ciblée sur la base d'une appartenance à une liste de clients selon les quatre modalités précédentes. Ces listes de clients correspondent à des données à caractère personnel, comme le nom ou l'adresse e-mail, que les clients ont partagées avec les annonceurs ;
- ◆ *topics_of_interest* : pour une annonce, indique si l'audience de celle-ci a été ciblée sur la base de centres d'intérêt selon les quatre modalités précédentes.

À chaque annonce est également associé un lien (variable *creative_page_url*) permettant de visualiser le contenu de celle-ci, ainsi que l'ensemble des variables des champs *region_stats* et *audience_selection_approach_info*.

Enfin, seules les variables *creative_page_url*, *first_shown* (champ *region_stats*), *last_shown* (champ *region_stats*), *advertiser_id*, *advertiser_legal_name*, *creative_id* et *ad_format_type* ne sont accessibles, pour un annonceur donné, à partir d'une requête de l'API *SerpAPI*.

Annexe V

Tableau 9 : Dictionnaire des variables de la base de données *creative_stats*

Champ	Sous-champ	Sous sous-champ	Description du champ
advertiser_id	-	-	Identifiant unique d'un annonceur (au format "AR<suite numérique de 20 chiffres>")
creative_id	-	-	Identifiant unique d'une annonce (au format "CR<suite de 20 chiffres>")
creative_page_url	-	-	Lien vers l'annonce (au format https://adstransparency.google.com/advertiser/<identifiant de l'annonceur>/creative/<identifiant de l'annonce>)
ad_format_type	-	-	Format de l'annonce ("VIDEO", "TEXT" ou "IMAGE")
advertiser_disclosed_name	-	-	Nom affiché de l'annonceur sur les annonces
advertiser_legal_name	-	-	Désignation légale de l'annonceur
advertiser_location	-	-	Région de localisation de l'annonceur (selon le code ISO 3166-2, "FR" pour la France métropolitaine, "GF" pour la Guyane, "GP" pour la Guadeloupe, "MF" pour Saint-Martin, "MQ" pour la Martinique, "RE" pour la Réunion et "YT" pour Mayotte)
advertiser_verification_status	-	-	Statut de vérification de l'annonceur auprès de Google : vérifié ("VERIFIED") ou non vérifié ("UNVERIFIED")
region_stats	region_code	-	Pour une annonce, liste des codes ISO 3166-2 du pays ou de la région (dans le cas de l'Espace Economique Européen en intégralité) dans lequel la communication a été diffusée, contient 37 modalités : 30 modalités correspondant aux états constituant l'EEE, une modalité "EEA" pour l'EEE ainsi que 6 modalités pour la Guyane française ("GF"), la Guadeloupe ("GP"), la partie française de Saint-Martin ("MF"), la Martinique ("MQ"), la Réunion ("RE") et Mayotte ("YT")
	first_shown	-	Pour une annonce et une région de diffusion, date de première diffusion de l'annonce (au format YYYY-MM-DD). Si l'annonce a été diffusée pour la première fois avant le 1er mars 2023, la date affichée est 2023-03-01
	last_shown	-	Pour une annonce et une région de diffusion, dernière date de diffusion de l'annonce (au format YYYY-MM-DD)
	times_shown_end_date	-	Pour une annonce et une région de diffusion, la dernière date (au format YYYY-MM-DD) à laquelle les bornes inférieure et supérieure d'audience ont été relevées
	times_shown_lower_bound	-	Pour une annonce et une région de diffusion, borne inférieure de l'audience de l'annonce, variant de 0 à 4000000
	times_shown_upper_bound	-	Pour une annonce et une région de diffusion, borne supérieure de l'audience de l'annonce, variant de 0 à 4500000
	times_shown_start_date	-	Pour une annonce et une région de diffusion, première date à laquelle les bornes inférieure et supérieure d'audience ont été relevées depuis le 1er mars 2023
	times_shown_availability_date	-	Pour une annonce et une région de diffusion, date (au format YYYY-MM-DD) à partir de laquelle les données d'audience (times_shown_lower_bound et times_shown_upper_bound) seront disponibles
	surface_serving_stats	surface	Pour une annonce et une région de diffusion, plateforme sur laquelle l'annonce est visible parmi : "SEARCH", "MAPS", "PLAY", "SHOPPING" et "YOUTUBE"
		times_shown_upper_bound	Pour une annonce, une région de diffusion ainsi qu'une plateforme, borne supérieure de l'audience
		times_shown_lower_bound	Pour une annonce, une région de diffusion ainsi qu'une plateforme, borne inférieure de l'audience
		times_shown_availability_date	Pour une annonce, une région de diffusion ainsi qu'une plateforme, date prévisionnelle à laquelle les données d'audience seront fournies
audience_selection_approach_info	demographic_info	-	Pour une annonce, indique si l'audience de cette dernière a été ciblée sur la base de critères démographiques selon 4 modalités : "CRITERIA_INCLUDED" (des critères démographiques sont inclus dans le ciblage), "CRITERIA_EXCLUDED" (des critères démographiques sont exclus du ciblage), "CRITERIA_INCLUDED_AND_EXCLUDED" (des critères démographiques sont inclus d'autres sont exclus) et "CRITERIA_UNUSED" (aucun critère démographique n'est inclus dans le ciblage)
	geo_location	-	Pour une annonce, indique si l'audience de cette dernière a été ciblée sur la base de critères géographiques selon 4 modalités : "CRITERIA_INCLUDED" (des critères géographiques sont inclus dans le ciblage), "CRITERIA_EXCLUDED" (des critères géographiques sont exclus du ciblage), "CRITERIA_INCLUDED_AND_EXCLUDED" (des critères géographiques sont inclus d'autres sont exclus) et "CRITERIA_UNUSED" (aucun critère géographique n'est inclus dans le ciblage)
	contextual_signals	-	Pour une annonce, indique si la diffusion est proposée à un utilisateur selon le contenu de ses recherches. 4 modalités : "CRITERIA_INCLUDED", "CRITERIA_EXCLUDED", "CRITERIA_INCLUDED_AND_EXCLUDED" et "CRITERIA_UNUSED"
	customer_lists	-	Pour une annonce, indique si l'audience de cette dernière a été ciblée sur la base d'une appartenance à une liste de clients selon 4 modalités : "CRITERIA_INCLUDED", "CRITERIA_EXCLUDED", "CRITERIA_INCLUDED_AND_EXCLUDED" et "CRITERIA_UNUSED"
	topics_of_interest	-	Pour une annonce, indique si l'audience de cette dernière a été ciblée sur la base de sujets d'intérêt selon 4 modalités : "CRITERIA_INCLUDED", "CRITERIA_EXCLUDED", "CRITERIA_INCLUDED_AND_EXCLUDED" et "CRITERIA_UNUSED"
topic	-	-	Sujet de l'annonce parmi une classification de 57 sujets propre à Google
is_funded_by_google_ad_grants	-	-	Indique si l'annonce est financée par un don en nature via Google Ad Grants ("true") ou non ("false")

Annexe V

Tableau 10 : Classification interne à Google des thèmes des annonces de la base *creative_stats*

Thème de l'annonce	Traduction en français
<i>Animals & Pet Supplies</i>	Animaux et fournitures pour animaux de compagnie
<i>Apparel</i>	Vêtements
<i>Apparel & Accessories</i>	Vêtements et accessoires
<i>Arts & Entertainment</i>	Arts et loisirs
<i>Arts, Crafts & Party Supplies</i>	Arts, artisanat et articles de fête
<i>Automotive</i>	Automobile
<i>Autos & Vehicles</i>	Autos et véhicules
<i>Baby & Kids</i>	Bébés et enfants
<i>Baby & Toddler</i>	Bébés et jeunes enfants
<i>Beauty & Personal Care</i>	Beauté et soins personnels
<i>Books, Movies & Music</i>	Livres, films et musique
<i>Business & Industrial</i>	Commerce et industrie
<i>Cameras & Optics</i>	Appareils photo et optiques
<i>Commercial</i>	Commerce
<i>Computers & Consumer Electronics</i>	Ordinateurs et électronique grand public
<i>Dining & Nightlife</i>	Restauration et vie nocturne
<i>Electronics</i>	Électronique
<i>Family & Community</i>	Famille et communauté
<i>Finance</i>	Finances
<i>Food & Groceries</i>	Alimentation et épicerie
<i>Food, Beverages & Tobacco</i>	Alimentation, boissons et tabac
<i>Furniture</i>	Meubles
<i>Grocery</i>	Épicerie
<i>Hardware</i>	Quincaillerie
<i>Health</i>	Santé
<i>Health & Beauty</i>	Santé et beauté
<i>Hobbies, Games & Leisure</i>	Hobbies, jeux et loisirs
<i>Home & Garden</i>	Maison et jardin
<i>Home Improvement</i>	Amélioration de la maison
<i>Household Supplies</i>	Fournitures pour la maison
<i>Internet & Telecom</i>	Internet et télécommunications
<i>Jobs & Education</i>	Emploi et éducation
<i>Law & Government</i>	Droit et gouvernement

Annexe V

Thème de l'annonce	Traduction en français
<i>Local Services</i>	Services locaux
<i>Luggage & Bags</i>	Bagages et sacs
<i>Mature</i>	Mature
<i>Media</i>	Médias
<i>Mobile App Utilities</i>	Utilitaires pour applications mobiles
<i>Musical Instruments</i>	Instruments de musique
<i>News, Books & Publications</i>	Actualités, livres et publications
<i>Occasions & Gifts</i>	Occasions et cadeaux
<i>Office & School Supplies</i>	Fournitures de bureau et scolaires
<i>Office Supplies</i>	Fournitures de bureau
<i>Pet Supplies</i>	Fournitures pour animaux
<i>Political</i>	Politique
<i>Real Estate</i>	Immobilier
<i>Religious & Ceremonial</i>	Religieux et cérémonial
<i>Shopping</i>	Achats
<i>Software</i>	Logiciels
<i>Sporting Goods</i>	Articles de sport
<i>Sports & Fitness</i>	Sports et santé physique
<i>Sports & Outdoors</i>	Sports et plein air
<i>Toys & Games</i>	Jouets et jeux
<i>Travel & Tourism</i>	Voyages et tourisme
<i>Travel, Luggage & Bags</i>	Voyages, bagages et sacs
<i>Vehicles & Parts</i>	Véhicules et pièces détachées

Source : Google Ads Transparency Center, base creative_stats, pôle Science des données de l'IGF.

Champ : 94 246 614 annonces au 9 octobre 2024.

1.1.2. La base *removed_creative_stats* permet de recenser l'ensemble des annonces supprimées par Google ainsi que les raisons de telles suppressions, mais n'en conserve pas le contenu

La base *removed_creative_stats* recense l'ensemble des annonces ayant fait l'objet d'un retrait de la bibliothèque publicitaire de Google. Ces annonces, au nombre de 4 294 174 en date du 9 octobre 2024, ne sont pas référencées dans les données de la base *creative_stats*.

Les annonces supprimées sont également identifiées par une clé débutant par le préfixe « CR » suivi d'une suite numérique de 20 chiffres. Cet identifiant permet de construire un lien vers l'annonce supprimée et archivée dans *Google Ads Transparency Center* dans un répertoire *ad-hoc* intitulé *removed*. Ce lien, qui constitue l'unité statistique de la base *removed_creative_stats*, est fourni par la variable *creative_page_url*.

La structure de la base *removed_creative_stats* reprend les champs *region_stats* et *audience_selection_approach_info* permettant de :

- ◆ ventiler les estimations d'audience et les dates associées par région ou par région et plateforme de diffusion ;
- ◆ d'identifier si des critères démographiques, géographiques, des signaux contextuels, des listes de clients ou des centres d'intérêt ont été utilisés pour cibler une audience particulière.

Enfin, la base *removed_creative_stats* dispose d'un champ *disapproval* décrivant les raisons et les conditions du retrait de l'annonce ainsi que les pays dans lequel ce retrait s'est produit. Les variables du champ *disapproval* sont les suivantes :

- ◆ *removal_reason* : pour une annonce, liste de l'ensemble des raisons de suppression (cf. tableau 12) retenue par Google ;
- ◆ *violation_category* : pour une annonce, et une raison de suppression de celle-ci ; la catégorie à laquelle appartient cette raison de suppression selon une classification à quatre modalités : « PROHIBITED_CONTENT », « RESTRICTED_CONTENT_AND_FEATURES », « EDITORIAL_AND_TECHNICAL » et « PROHIBITED_PRACTICES » ;
- ◆ *use_of_automated_means* : pour une annonce et une raison de suppression, indique si l'évaluation ayant conclu à cette raison repose sur une approche automatisée (« true ») ou non (« false ») ;
- ◆ *removal_location* : pour une annonce supprimée et une raison de suppression, liste des pays au sein de l'EEE (code ISO 3166-2) pour lesquels s'applique cette suppression. Cette variable vaut « GLOBAL » pour une suppression de l'ensemble des régions de diffusion de Google ;
- ◆ *decision_type* : pour une annonce et une raison de suppression indique si le retrait de la bibliothèque publicitaire s'est fait après une investigation conduite par Google (« Google investigation ») ou après une investigation conduite à l'initiative d'un avis juridique (« legal notice »).

Les annonces supprimées des plateformes Google, issues de la base *removed_creative_stats*, peuvent constituer une référence permettant l'identification des communications commerciales non conformes au cadre applicable aux communications commerciales. En particulier, les annonces retirées par Google de ses plateformes pour les motifs suivants (cf. tableau 12) : « Alcohol », « Alcoholic beverages », « Gambling and games », « Gambling related content », « Masthead Political Ads Restriction » ou « Political Content », peuvent servir de repère pour identifier dans la base *creative_stats* des communications commerciales pouvant inciter à des consommations addictives (alcool, paris et jeux d'argent) ou à des annonces véhiculant des informations fallacieuses (notamment en période de campagnes électorales).

Toutefois, les variables de la base *removed_creative_stats* ne permettent pas d'identifier les annonceurs concernés par ces suppressions, et les contenus de ces annonces étant supprimés, il n'est pas possible à partir de cette base de construire un modèle pouvant prédire une telle suppression. En conclusion, la base *removed_creative_stats* ne permet pas d'identifier dans la base *creative_stats* d'éventuelles annonces pouvant faire l'objet d'une suppression et donc non conformes, par appariement (reposant sur l'annonceur par exemple) ou sur la base d'un modèle prédictif (les contenus supprimés ne sont plus accessibles et les variables de la base *removed_creative_stats* n'ont pas de pouvoir prédictif en ce sens).

La base *removed_creative_stats* ne peut être requêtée à partir de l'API SerpAPI.

Annexe V

Tableau 11 : Dictionnaire des variables de la base de données removed_creative_stats

Champ	Sous-champ	Sous sous-champ	Description du champ
creative_page_url	-	-	Lien vers l'annonce supprimée et archivée dans Ads Transparency Center (au format <a href="https://adstransparency.google.com/removed/creative/CR<suite numérique de 20 chiffres>">https://adstransparency.google.com/removed/creative/CR<suite numérique de 20 chiffres>)
region_stats	region_code	-	Pour une annonce, liste des codes ISO 3166-2 du pays ou de la région (dans le cas de l'Espace Economique Européen en intégralité) dans lequel la communication a été diffusée, contient 37 modalités : 30 modalités correspondant aux états constituant l'EEE, une modalité "EEA" pour l'EEE ainsi que 6 modalités pour la Guyane française (GF), la Guadeloupe (GP), la partie française de Saint-Martin (MF), la Martinique (MQ), la Réunion (RE) et Mayotte (YT)
	first_shown	-	Pour une annonce (creative_page_url) et une région de diffusion données (region_code), date à laquelle l'annonce a été diffusée pour la première fois au format YYYY-MM-DD. Si la première diffusion est antérieure au 1er mars 2023, cette variable vaut par défaut 2023-03-01
	last_shown	-	Pour une annonce (creative_page_url) et une région de diffusion données (region_code), dernière date à laquelle l'annonce a été proposée, au format YYYY-MM-DD
	times_shown_end_date	-	Pour une annonce et une région de diffusion données, dernière date (format YYYY-MM-DD) à laquelle ont été actualisées les bornes inférieure et supérieure du nombre de diffusion
	times_shown_lower_bound	-	Pour une annonce et une région de diffusion, borne inférieure du nombre de fois que l'annonce a été diffusée, variant de 0 à 4 000 000
	times_shown_upper_bound	-	Pour une annonce et une région de diffusion, borne supérieure du nombre de fois que l'annonce a été diffusée, variant de 0 à 4 500 000
	times_shown_start_date	-	Pour une annonce et une région de diffusion données, première date (format YYYY-MM-DD) à laquelle ont été observées les bornes inférieure et supérieure du nombre de diffusion, pour une activité à partir du 1er mars 2023
	times_shown_availability_date	-	Pour une annonce et une région de diffusion données, date prévisionnelle (YYYY-MM-DD) à laquelle seront fournies les bornes de nombre de diffusion si celles-ci sont absentes
	surface_serving_stats	surface	Plateforme de diffusion de l'annonce à région donnée, les valeurs possibles sont : SEARCH, MAPS, PLAY, SHOPPING, YOUTUBE
		times_shown_upper_bound	Pour une annonce, une région de diffusion et une plateforme données, borne supérieure du nombre de diffusions
		times_shown_lower_bound	Pour une annonce, une région de diffusion et une plateforme données, borne inférieure du nombre de diffusions
		times_shown_availability_date	Pour une annonce, une région de diffusion et une plateforme données, date prévisionnelle (YYYY-MM-DD) à laquelle seront fournies les bornes de nombre de diffusion si celles-ci sont absentes
audience_selection_approach_info	demographic_info	-	Pour une annonce, indique si l'audience de cette dernière a été ciblée sur la base de critères démographiques selon 4 modalités : "CRITERIA_INCLUDED" (des critères démographiques sont inclus dans le ciblage), "CRITERIA_EXCLUDED" (des critères démographiques sont exclus du ciblage), "CRITERIA_INCLUDED_AND_EXCLUDED" (des critères démographiques sont inclus d'autres sont exclus) et "CRITERIA_UNUSED" (aucun critère démographique n'est inclus dans le ciblage)
	geo_location	-	Pour une annonce, indique si l'audience de cette dernière a été ciblée sur la base de critères géographiques selon 4 modalités : "CRITERIA_INCLUDED" (des critères géographiques sont inclus dans le ciblage), "CRITERIA_EXCLUDED" (des critères géographiques sont exclus du ciblage), "CRITERIA_INCLUDED_AND_EXCLUDED" (des critères géographiques sont inclus d'autres sont exclus) et "CRITERIA_UNUSED" (aucun critère géographique n'est inclus dans le ciblage)
	contextual_signals	-	Indique si l'annonce est proposée à un utilisateur selon le contexte de sa navigation web. 4 modalités : "CRITERIA_INCLUDED", "CRITERIA_EXCLUDED", "CRITERIA_INCLUDED_AND_EXCLUDED" et "CRITERIA_UNUSED"
	customer_lists	-	Pour une annonce, indique si l'audience de cette dernière a été ciblée sur la base d'une appartenance à une liste de clients selon 4 modalités : "CRITERIA_INCLUDED", "CRITERIA_EXCLUDED", "CRITERIA_INCLUDED_AND_EXCLUDED" et "CRITERIA_UNUSED"
	topics_of_interest	-	Pour une annonce, indique si l'audience de cette dernière a été ciblée sur la base de sujets d'intérêt selon 4 modalités : "CRITERIA_INCLUDED", "CRITERIA_EXCLUDED", "CRITERIA_INCLUDED_AND_EXCLUDED" et "CRITERIA_UNUSED"
disapproval	removal_reason	-	Pour une annonce, liste des différentes politiques internes violées par cette annonce
	violation_category	-	Pour une annonce, catégorie de violation de politiques à laquelle appartient chaque removal_reason, parmi : "PROHIBITED_CONTENT", "RESTRICTED_CONTENT_AND_FEATURES", "EDITORIAL_AND_TECHNICAL", "PROHIBITED_PRACTICES"
	use_of_automated_means	-	Variable indiquant si l'évaluation de l'annonce ayant conduit à removal_reason a été faite par un moyen automatique (true) ou non (false)
	removal_location	-	Pour une annonce et une removal_reason, régions desquelles la communication a été retirée : code ISO 3166-2 ou "GLOBAL" si la communication a été retirée de l'ensemble des régions
	decision_type	-	Pour une annonce et une removal_reason, indique si la communication a été retirée après investigation de Google ("Google investigation") ou après un avis juridique ("legal notice")

Source : Google Ads Transparency Center, base removed_creative_stats, pôle Science des données de l'IGF. Champ : 4 294 174 annonces au 9 octobre 2024.

Annexe V

Tableau 12 : Liste des raisons de suppression d'une annonce retenue par Google

Raison de suppression	Traduction en français
<i>Abusing the ad network</i>	Abus du réseau publicitaire
<i>Access to opportunities</i>	Accès aux opportunités
<i>Account suspension</i>	Suspension du compte
<i>Ad format requirements</i>	Exigences en matière de format publicitaire
<i>Ad requirements for YouTube</i>	Exigences en matière de publicité pour YouTube
<i>Adult-oriented content</i>	Contenu destiné aux adultes
<i>Alcohol</i>	Alcool
<i>Alcoholic beverages</i>	Boissons alcoolisées
<i>App extension requirements</i>	Exigences relatives à l'extension d'application
<i>Business information requirements</i>	Exigences en matière d'informations commerciales
<i>Call ad requirements</i>	Exigences relatives aux annonces d'appel
<i>Callout asset requirements</i>	Exigences relatives à l'annonce d'un appel
<i>Copyrighted content</i>	Contenu protégé par le droit d'auteur
<i>Copyrights</i>	Droits d'auteur
<i>Counterfeit goods</i>	Contrefaçon
<i>Counterfeit products</i>	Produits de contrefaçon
<i>Dangerous products</i>	Produits dangereux
<i>Dangerous products or services</i>	Produits ou services dangereux
<i>Data collection and use</i>	Collecte et utilisation des données
<i>Destination requirements</i>	Exigences relatives à la destination
<i>Discovery ads format requirements</i>	Exigences relatives au format des annonces de découverte
<i>Editorial</i>	Éditorial
<i>Editorial & professional requirements</i>	Exigences éditoriales et professionnelles
<i>Enabling dishonest behavior</i>	Permettre un comportement malhonnête
<i>Financial products and services</i>	Produits et services financiers
<i>Gambling and games</i>	Jeux de hasard et d'argent
<i>Gambling-related content</i>	Contenu lié aux jeux d'argent
<i>Healthcare & medicines</i>	Soins de santé et médicaments
<i>Healthcare and medicines</i>	Soins de santé et médicaments
<i>Image ad requirements</i>	Exigences en matière d'images publicitaires
<i>Image asset format requirements</i>	Exigences relatives au format des images
<i>Inappropriate content</i>	Contenu inapproprié
<i>Issues in Merchant Center</i>	Questions relatives au Merchant Center
<i>Legal requirements</i>	Exigences légales
<i>Local legal requirements and safety standards</i>	Exigences légales et normes de sécurité locales
<i>Local Services platform policies</i>	Politiques des plates-formes de services locales
<i>Masthead Political Ads Restrictions</i>	Restrictions concernant les annonces politiques
<i>Misrepresentation</i>	Fausse déclaration
<i>Other restricted businesses</i>	Autres activités restreintes
<i>Personalized advertising</i>	Publicité personnalisée
<i>Policy violation</i>	Violation de la politique
<i>Political content</i>	Contenu politique
<i>Price asset requirements</i>	Exigences en matière d'actifs de prix
<i>Products that enable dishonest behavior</i>	Produits permettant un comportement malhonnête
<i>Requirements for third party ad serving</i>	Exigences relatives à la diffusion de publicités par des tiers
<i>Restricted ad formats and features</i>	Formats et fonctionnalités publicitaires restreints
<i>Sexual content</i>	Contenu sexuel
<i>Structured snippet requirements</i>	Exigences en matière d'extraits structurés
<i>Technical requirements</i>	Exigences techniques
<i>Trademarks</i>	Marques déposées
<i>Unsupported Shopping content</i>	Contenu d'achat non pris en charge
<i>Video ad requirements</i>	Exigences relatives aux annonces vidéo
<i>Violation of Google Shopping policies</i>	Violation des règles de Google Shopping

Source : Google Ads Transparency Center, base removed_creative_stats, pôle Science des données de l'IGF.

Champ : 4 294 174 annonces au 9 octobre 2024.

2. La bibliothèque publicitaire de TikTok

2.1. L'API Commercial Content de TikTok recense l'ensemble des communications commerciales ainsi que l'ensemble des contenus commerciaux produits par les créateurs de la plateforme depuis le 1^{er} octobre 2022 dans l'Espace économique européen

La *Bibliothèque de contenus commerciaux (BCC)* de TikTok recense l'ensemble des publicités et autres contenus commerciaux diffusés sur cette plateforme.

Deux sous-bibliothèques composent la BCC :

- ♦ « *bibliothèque publicitaire* » : sous-bibliothèque comportant les communications commerciales pour lesquelles TikTok reçoit une rémunération en contrepartie d'une diffusion. Ces communications commerciales peuvent être en activité, mises en pause par les annonceurs ou actuellement inactives. Dans ce dernier cas, seules les communications commerciales pour lesquelles la dernière consultation par un utilisateur date d'un an au plus, sont conservées ;
- ♦ « *autres contenus commerciaux* » : sous-bibliothèque répertoriant l'ensemble des communications faisant la promotion d'une marque, d'un produit ou d'un service, de la part d'un utilisateur TikTok, et pour lesquelles le réseau social n'est pas rémunéré. Ces contenus peuvent correspondre à des contenus accessibles publiquement sur le compte des créateurs mais aussi à des contenus supprimés ou rendus privés par les créateurs, dans une limite d'un an après la date de suppression ou de modification d'accès à la publication. Enfin, seuls les contenus pour lesquels les créateurs ont divulgué le caractère commercial (par le paramètre de divulgation de contenu) sont concernés.

Les communications commerciales contenues dans la BCC correspondent aux publicités à destination des utilisateurs TikTok de l'Espace Economique Européen, de la Suisse et du Royaume-Uni, exclusivement, enregistrant au moins une vue, et publiées après le 1^{er} octobre 2022.

TikTok met ainsi à disposition l'ensemble des données de sa *Bibliothèque de contenus commerciaux* via une API REST,¹³⁹ permettant de la requêter par le biais de requêtes HTTP, désignée par *Commercial Content API*. L'accès à cette API requiert la création d'un compte *TikTok for developers* ainsi qu'une demande d'inscription dont la durée de traitement par TikTok s'étale entre une et deux semaines¹⁴⁰.

Les variables mises à disposition par TikTok, et compatibles avec les jetons d'accès générés, sont celles du *scope* (champ de variables) *research.adlib.basic*.

¹³⁹ Ou API RESTful, interface de programmation d'applications permettant de communiquer avec une base par le biais de requêtes HTTP, en suivant les 6 contraintes de l'architecture REST : Client-Serveur (séparation interface utilisateur et serveur), Sans état (le serveur ne conserve pas l'état de la session entre requêtes : chaque requête se suffit à elle-même), Cache (les réponses du serveur doivent spécifier si elles sont *cacheables*), Interface uniforme (méthodes HTTP et architecture standards), Système en couches (séparation des responsabilités entre différentes couches) et Code sur Demande (le serveur peut envoyer du code exécutable au client). Les méthodes HTTP usuellement utilisées dans une REST API sont : GET (récupération de ressources sans modification du serveur), POST (création d'une nouvelle ressource sur le serveur), DELETE (suppression de ressources), PUT (mise à jour complète de ressources) et PATCH (mise à jour partielle de ressources). Par ailleurs, dans de telles API, les *endpoints*, ou URL, sont structurés de manière à refléter les ressources auxquelles elles se réfèrent. Enfin, une REST API fournit au client les données du serveur dans un format standardisé : *JSON* ou *XML*.

¹⁴⁰ Cette inscription n'implique donc pas la création ou l'utilisation d'un compte TikTok. Lorsque cette inscription est acceptée par TikTok, l'utilisateur reçoit une clé client (*Client key*) ainsi qu'un secret client (*Client secret*) lui permettant d'avoir accès aux URL (*endpoints*) de la *Commercial Content API*. Pour pouvoir effectuer des requêtes HTTP, un jeton d'accès (*Access token*) doit être généré par le client, toutes les deux heures. Enfin, le nombre de requêtes quotidien maximal de l'API est de 1000 requêtes, actualisé à 00h00 UTC. Ce taux de requêtes limite peut être étendu, en adressant une demande en ce sens à *Research-API@tiktok.com*.

Les données de la *BCC* peuvent ainsi être requêtées grâce à l'API *Commercial Content* par lignes de commande *cURL*¹⁴¹ ou par le biais d'un langage de programmation à l'instar de *Python*, via la librairie *Requests*. En outre, l'ensemble des méthodes HTTP utilisées pour accéder aux *endpoints* *TikTok* sont des méthodes POST.

Comme indiqué précédemment, la première étape d'une requête de la *BCC* correspond à la création d'un jeton d'accès, expirant toutes les deux heures, et permettant de requêter l'ensemble des bases d'intérêt. Ce jeton d'accès est généré à partir de la clé client et du secret client à partir de l'*endpoint* `https://open.tiktokapis.com/v2/oauth/token/`, comme décrit au graphique 1. L'en-tête de la requête doit inclure le type de jeton d'accès (*Content-Type*) au format « *application/x-www-form-urlencoded* », permettant de générer des jetons d'accès sous la forme de chaîne de caractères interprétables comme des URL, ainsi que l'indication au serveur ou proxys de ne pas utiliser de cache pour cette requête (valeur « *no-cache* » pour *Cache-Control*).

Graphique 1 : Génération d'un jeton d'accès à partir d'une ligne de commande *cURL*

```
curl --location --request POST 'https://open.tiktokapis.com/v2/oauth/token/' \
--header 'Content-Type: application/x-www-form-urlencoded' \
--header 'Cache-Control: no-cache' \
--data-urlencode 'client_key=CLIENT_KEY' \
--data-urlencode 'client_secret=CLIENT_SECRET' \
--data-urlencode 'grant_type=client_credentials'
```

Source : TikTok for developers.

Une telle ligne de commande, lorsque la requête est fructueuse, permet de générer un *access token* d'une durée de vie de 7200 secondes (2 heures), dont la valeur et le type sont fournis dans un fichier *JSON* par les variables « *access_token* » et « *token_type* », comme indiqué au graphique 2.

Graphique 2 : *JSON* en sortie de ligne de commande *cURL* de génération d'un jeton d'accès, pour une requête fructueuse

```
{
  "access_token": "clt.example12345Example12345Example",
  "expires_in": 7200,
  "token_type": "Bearer"
}
```

Source : TikTok for developers.

Dans le cas d'une requête non fructueuse, une réponse d'erreur est fournie et décrite au graphique 3.

¹⁴¹ Abréviation de *Client URL*, correspond à un outil de ligne de commande permettant de transférer des données vers ou depuis un serveur, généralement via des protocoles HTTP, HTTPS ou FTP. Cette commande est notamment utilisée pour interagir avec des REST APIs et permet de tester des requêtes HTTP depuis le terminal. La syntaxe d'une telle commande est la suivante : `curl [options] [URL]`. Parmi les options possibles : « *-X* » qui spécifie la méthode HTTP (par exemple GET ou POST), « *-H* » pour ajouter un en-tête HTTP, ...

Graphique 3 : JSON en sortie de ligne de commande *cURL* de génération d'un jeton d'accès, pour une requête non fructueuse

```
{
  "error": "invalid_request",
  "error_description": "Client secret is missed in request.",
  "log_id": "202206221854370101130062072500FFA2"
}
```

Source : TikTok for developers.

2.1.1. Cinq URLs permettent d'accéder à l'ensemble des ressources de la *Bibliothèque publicitaire* et des *Autres contenus commerciaux*

Le jeton d'accès ainsi généré, l'utilisateur peut requêter, par le biais d'une méthode POST, l'ensemble des ressources des *endpoints* constituant le *scope research.adlib.basic*, et par conséquent accéder à l'ensemble des données de la *Bibliothèque publicitaire* d'une part, et des *Autres contenus commerciaux* d'autre part. En effet :

- ◆ les 4 *endpoints* de la *Bibliothèque publicitaire* sont les suivants :
 - *Query Ads* : l'URL <https://open.tiktokapis.com/v2/research/adlib/ad/query/> fournit des données relatives aux annonces publicitaires d'un annonceur ou de plusieurs annonceurs identifiés par l'utilisateur ;
 - *Query Advertisers* : l'URL <https://open.tiktokapis.com/v2/research/adlib/advertiser/query/> permet d'identifier un annonceur dans la *BCC* ;
 - *Get Ad Details* : l'URL <https://open.tiktokapis.com/v2/research/adlib/ad/detail/> permet de caractériser une annonce par un ensemble de variables à l'instar du nombre de vues uniques par pays ou par tranches d'âge ;
 - *Get Ad Report* : l'URL <https://open.tiktokapis.com/v2/research/adlib/ad/report/> fournit, pour une période identifiée par l'utilisateur, le nombre de vues uniques quotidien de l'annonce par pays de diffusion.
- ◆ « *autres contenus commerciaux* » se constitue d'un unique *endpoint* : https://open.tiktokapis.com/v2/research/adlib/commercial_content/query/ fournissant des données de communications commerciales de la part de créateurs de contenus pour une période identifiée par l'utilisateur et/ou par créateur de contenus.

L'ensemble des ressources de ces *endpoints* peuvent être requêtées à partir de méthodes POST en appliquant l'en-tête suivant :

- ◆ pour *Authorization* : fournir le jeton d'accès généré, précédé de la mention « *Bearer* » ;
- ◆ pour *Content-Type* : renseigner « *application/json* » pour des résultats au format *JSON*.

2.1.2. L'endpoint Query Ads permet d'accéder à 50 annonces au plus par requête, dépendante de la bonne connaissance par l'utilisateur des identifiants internes à TikTok des annonceurs

Chaque requête de l'endpoint Query Ads permet de remonter aux annonces d'un annonceur ou groupe d'annonceur identifié sur une période de temps et/ou dans un pays et pour un certain niveau d'audience donnés. Chaque requête permet de sortir 50 annonces au plus par groupe d'annonceurs, et ce, pour des annonces datant au plus tôt du 1^{er} octobre 2022.

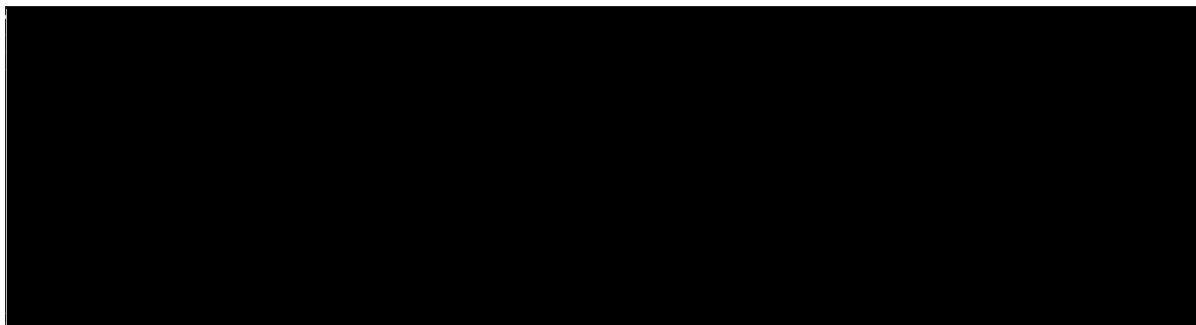
Le corps d'une telle requête doit inclure les éléments suivants (cf. tableau 13, graphique 4) :

- ♦ **des éléments de filtres obligatoires** : les bornes minimale et maximale de la période de diffusion sur laquelle la recherche est effectuée (respectivement *filters.ad_published_date_range.min* et *filters.ad_published_date_range.max*) ainsi qu'un élément d'identification des annonceurs d'intérêt en fournissant directement une liste d'identifiants d'annonceurs (*filters.advertiser_business_ids*) ou en fournissant un terme présent dans les noms de ces annonceurs (*search_term*) ;
- ♦ **des éléments de filtres facultatifs** :
 - le ou les pays dans lesquels sont diffusées les annonces de ces annonceurs (*filters.country_code*) ;
 - les bornes minimale et maximale de nombre de vues uniques des annonces, respectivement :
 - *filters.unique_users_seen_size_range.min* et ;
 - *filters.unique_users_seen_size_range.max* ;
 - le type de recherche textuelle à appliquer à partir de *search_term* par le biais de la variable *search_type* ;
 - le nombre d'annonces à retourner par requête valant par défaut 10 et pouvant atteindre 50 via la variable *max_count* ;
 - l'identifiant d'une requête précédente mise en cache, le cas échéant, à partir de laquelle *max_count* nouvelles annonces sont retournées.

La réponse d'une telle requête est fournie sous la forme d'un JSON dont les clés sont les suivantes :

- ♦ *data* : la valeur associée à cette clé est un dictionnaire incluant les clés suivantes :
 - *ads* : associée à une liste d'annonces correspondant au corps de la requête et décrites chacune par les variables du Tableau 14 : un identifiant, des dates de première et dernière diffusion, un statut d'activité, un URL de la vidéo de l'annonce, un URL de l'image de couverture de l'annonce, une liste d'URL d'images associées à l'annonce, un intervalle de nombre de vues uniques ainsi que les identifiant et nom de l'annonceur et nom de l'entité ayant financée l'annonce ;
 - *search_id* : identifiant unique de la requête actuelle ;
 - *has_more* : associée à un booléen valant «true» lorsque d'autres annonces peuvent être retrouvées, par le biais d'une requête reprenant l'identifiant de la requête actuelle fourni par *search_id*.
- ♦ *error* : en cas d'erreur dans la requête, précise le code, le statut HTTP et une description de l'erreur (cf. tableau 15).

Graphique 4 : Requête des annonces publicitaires de Lidl en France diffusées entre le 1^{er} octobre 2023 et le 2 octobre 2024 avec un nombre de vues uniques compris entre dix mille et un million de vues



Source : pôle Science des données de l'IGF.

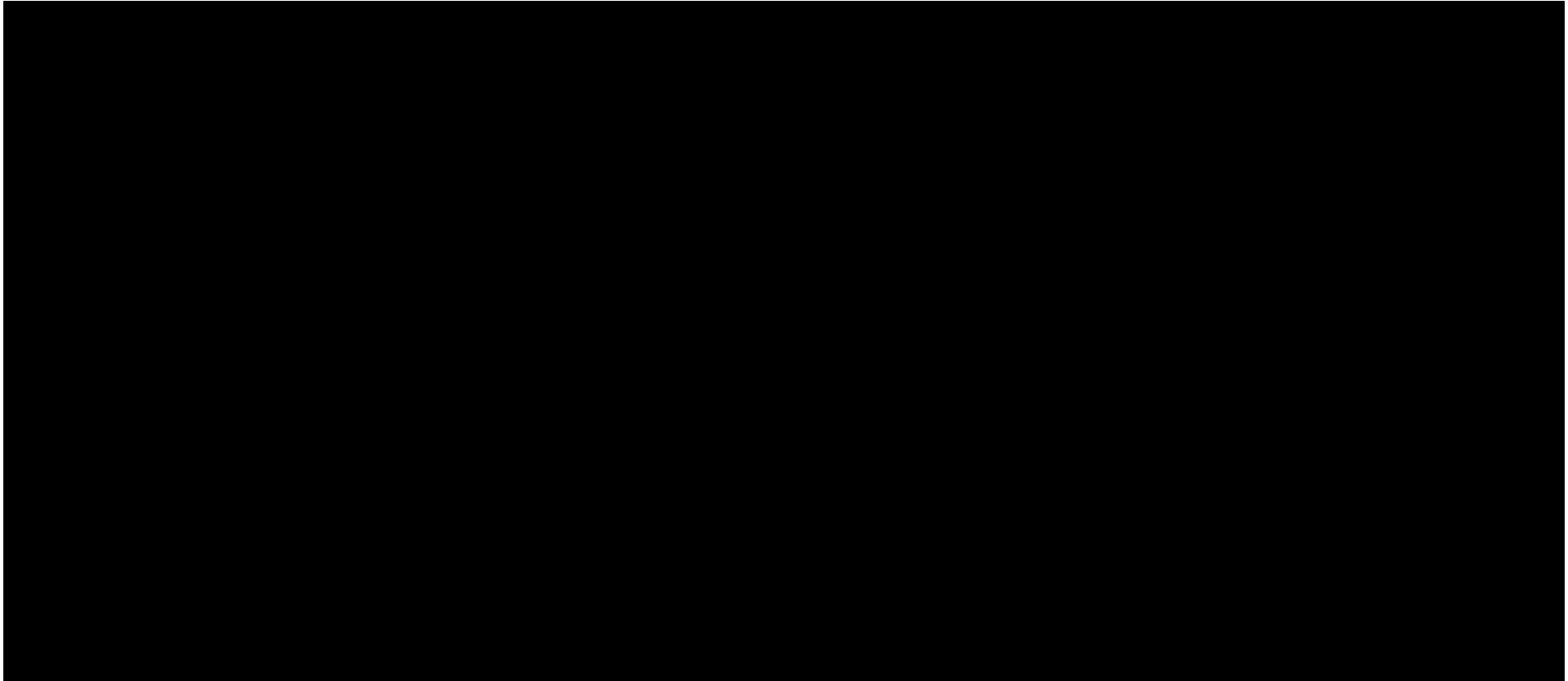
Note de lecture : Recherche dans l'API Query Ads d'annonces commerciales diffusées en France entre le 1^{er} octobre 2023 et le 2 octobre 2024, ayant atteint au-moins dix mille utilisateurs uniques et au plus 1 million d'utilisateurs uniques, de tout annonceur dont la dénomination dans la BCC contient le champ « Lidl ». Seules 2 annonces sont affichées par requête.

En conclusion l'endpoint Query Ads permet d'accéder, sur une période donnée, aux annonces d'un ou plusieurs annonceurs identifiés par leurs identifiants TikTok ou par un champ textuel s'y rapportant, et ce, pour un ou plusieurs pays de diffusion. Toutefois, cette recherche est limitée car nécessite d'itérer un grand nombre de requêtes dans un souci d'exhaustivité, le nombre d'annonces retournées par requête étant limité à 50 annonces, dans la limite de 1 000 requêtes quotidiennes. Par ailleurs, l'utilisation de cette API est limitée par la connaissance précise des identifiants internes des annonceurs ou par l'algorithme de recherche textuelle sous-jacent à *search_term*. Cette difficulté est en partie adressée par l'endpoint *Query Advertisers*.

L'API Commercial Content semble ainsi adaptée pour des contrôles ponctuels d'annonces dont les annonceurs seraient clairement identifiés mais limitée pour une approche automatisée de recherche de contenus publicitaires à grande échelle. L'identification des annonceurs peut en outre être facilitée par l'utilisation de l'endpoint *Query Advertisers*.

Annexe V

Graphique 5 : Résultat de la requête présentée en graphique 4



Source : pôle Science des données de l'IGF.

Note de lecture : La valeur de « has_more » étant true, pour requêter les 2 annonces suivantes celles affichées, l'utilisateur doit modifier sa requête en y ajoutant un filtre search_id dont la valeur est celle affichée ici. La première annonce retrouvée correspondant à la requête initiale a pour identifiant 1802843518749698, diffusée pour la première fois le 25 juin 2024 et la dernière fois le 30 octobre 2024. Le nombre d'utilisateurs uniques ayant vu cette annonce est compris entre 100 000 et 200 000 et le lien vers cette annonce encore active est fournie par « url » dans « videos ».

Annexe V

Tableau 13 : Dictionnaire des variables de corps de requête pour l'endpoint Query Ads

Champ	Sous-champ	Sous sous-champ	Description	Remarque
filters	ad_published_date_range	min	Date de diffusion, postérieure au 1er octobre 2022, à partir de laquelle la recherche est effectuée (au format numérique YYYYMMDD)	Obligatoire
		max	Date de diffusion, postérieure au 1er octobre 2022, jusqu'à laquelle la recherche est effectuée (au format numérique YYYYMMDD)	Obligatoire
	country_code	-	Code du pays de diffusion de l'annonce. La valeur par défaut est "ALL", correspondant à l'ensemble des pays de la base	Facultatif
	advertiser_business_ids	-	Liste des identifiants TikTok des annonceurs, chaque identifiant correspondant à une suite numérique de 15 chiffres	Facultatif si <i>search_term</i> est renseigné, obligatoire sinon. Lorsque <i>advertiser_business_ids</i> et <i>search_term</i> sont tous deux renseignés, seule la variable <i>search_term</i> est prise en compte
	unique_users_seen_size_range	min	Nombre minimal de vues uniques de l'annonce : chaîne de caractère constituée d'un nombre entier inférieur à 1000 suivi de la lettre K pour des milliers, M pour des millions et B pour des milliards	Facultatif
		max	Nombre maximal de vues uniques de l'annonce : chaîne de caractère constituée d'un nombre entier inférieur à 1000 suivi de la lettre K pour des milliers, M pour des millions et B pour des milliards	Facultatif
search_term	-	-	Chaîne de moins de 50 caractères sur la base de laquelle se fait la recherche des annonceurs, à défaut de disposer d'une liste d'identifiants d'annonceurs	Facultatif si <i>advertiser_business_ids</i> est renseignée
search_type	-	-	Lorsque <i>search_term</i> est renseigné, type de recherche à appliquer : "exact_phrase", recherche exacte de <i>search_term</i> , ou "fuzzy_phrase", recherche à partir de tout ou partie des éléments de <i>search_type</i> dans un ordre quelconque. La valeur par défaut est "exact_phrase"	Facultatif
max_count	-	-	Nombre maximal d'annonces retourné par requête. La valeur par défaut est de 10, la valeur maximale de 50	Facultatif
search_id	-	-	Identifiant unique d'une requête précédente mise en cache. Lorsque ce champ est renseigné, la requête actuelle affiche les <i>max_count</i> annonces recherchées suivant celles déjà retournées à la requête identifiée par <i>search_id</i>	Facultatif

Source : TikTok for developers.

Tableau 14 : Dictionnaire des variables de l'endpoint *Query Ads*

Champ	Sous-champ	Sous sous-champ	Description du champ
ad	id	-	Identifiant de l'annonce (suite de 15 chiffres)
	first_shown_date	-	Première date de diffusion de l'annonce (au format numérique YYYYMMDD)
	last_shown_date	-	Dernière de date diffusion de l'annonce (au format numérique YYYYMMDD)
	status	-	Statut d'activité de l'annonce ("active" pour les annonces en cours de diffusion, "inactive" sinon)
	status_statement	-	Commentaire sur le statut d'activité
	videos	cover_image_url	URL de l'image de couverture de l'annonce
		url	URL de la vidéo de l'annonce
	image_urls	-	Liste d'URL d'images liées à l'annonce
advertiser	reach	unique_users_seen	Intervalle du nombre de vues uniques : les bornes de cet intervalle correspondent à des nombres entiers inférieurs à 1000 suivis de la mention K pour des milliers, M pour des millions et B pour des milliards
	business_id	-	Identifiant de l'annonceur (suite numérique de 19 chiffres)
	business_name	-	Nom de l'annonceur
	paid_for_by	-	Nom de l'agence finançant l'annonce, sinon de l'annonceur

Source : TikTok for developers.

Tableau 15 : Liste des erreurs pouvant être rencontrées en utilisant l'API *Commercial Content de TikTok*

Code	Statut HTTP	Description
access_token_invalid	401	Le jeton d'accès n'est pas valide ou absent.
internal_error	500	Message d'erreur générique pour les erreurs internes à TikTok.
invalid_file_upload	400	Les fichiers téléversés ne respectent pas les spécifications de l'API.
invalid_params	400	Une ou plusieurs variables de la requête sont invalides.
rate_limit_exceeded	429	Le taux de requête de l'API est dépassé.
scope_not_authorized	401	Le client n'a pas les accès requis pour les ressources requêtées.
scope_permission_missed	400	Le jeton d'accès n'est pas valide pour les champs demandés.

Source : TikTok for developers.

2.1.3. La connaissance des identifiants internes des annonceurs peut être obtenue en requêtant l'endpoint *Query Advertisers*

L'endpoint *Query Advertisers* permet quant à lui de retrouver les différents annonceurs de la BCC. De manière analogue à *Query Ads*, en fournissant dans le corps de la requête (cf. tableau 16) un champ textuel de recherche d'annonceurs (*search_term*) ainsi qu'un nombre maximal d'annonceurs à afficher (*max_count*), l'utilisateur peut retrouver un ensemble d'identifiants (*business_id*) correspondant à l'annonceur recherché. Les *JSON* retournés par ces requêtes fournissent de manière similaire les clés suivantes :

- ♦ *data* : la valeur associée à cette clé est un dictionnaire dont l'unique clé *advertisers* est associée à une liste d'annonceurs correspondant à la requête et décrits par leur nom, identifiant interne et pays (cf. tableau 17) ;
- ♦ *error* : similaire à l'endpoint *Query Ads*.

Query Advertisers peut ainsi être utile pour retrouver l'identifiant d'un annonceur d'intérêt à partir d'un champ textuel se rapportant à celui-ci comme son nom.

Tableau 16 : Dictionnaire des variables de corps de requête pour l'endpoint *Query Advertisers*

Champ	Description	Remarque
search_term	Chaîne de moins de 50 caractères sur la base de laquelle se fait la recherche des annonceurs, à défaut de disposer d'une liste d'identifiants d'annonceurs	Obligatoire
max_count	Nombre maximal d'annonces retourné par requête. La valeur par défaut est de 10, la valeur maximale de 50	Facultatif

Source : TikTok for developers.

Tableau 17 : Dictionnaire des variables de l'endpoint *Query Advertisers*

Champ	Description
business_name	Nom de l'annonceur
business_id	Identifiant interne de l'annonceur (suite numérique de 15 chiffres)
country_code	Code du pays de l'annonceur

Source : TikTok for developers.

2.1.4. Les endpoints *Ad Details* et *Ad Report* permettent d'enrichir les informations apportées par *Query Ads*

Les ressources requêtées dans *Ad Details* permettent de fournir, pour un identifiant *TikTok* d'une annonce donnée en corps de requête, un ensemble de ventilations relatives à l'audience et au ciblage de l'audience de cette annonce. Plus particulièrement, les données pouvant être requêtées pour une annonce donnée depuis l'endpoint *Ad Details* sont les suivantes (cf. Tableau 18) :

- ◆ nombre d'utilisateurs uniques ayant vu l'annonce ainsi que le nombre d'utilisateurs uniques ayant vu l'annonce par pays de diffusion ;
- ◆ éléments relatifs au retrait de l'annonce (*ad.rejection_info*) : raisons du retrait (*reasons*), pays de diffusion concernés par ce retrait (*affected_countries*), source de signalement ayant conduit au retrait (*reporting_source*), avis concernant sur un retrait appuyé par des modes de signalement automatisés le cas échéant (*automated_notice*) ;
- ◆ méthodes de ciblage de l'audience (*ad.group.targeting_info*) : ciblage sur la base des créateurs (*creator_interactions*) ou contenus (*video_interactions*) avec lesquels interagit l'utilisateur, sur la base des centres d'intérêt de l'utilisateur (*interest*), sur son identité de genre (*gender*), sa tranche d'âge (*age*), son appartenance à une liste d'utilisateurs ciblés (*audience_targeting*) et ciblage par pays de diffusion (*country*). La variable *number_of_users_targeted* fournit également le nombre de vues uniques ciblées par l'annonce.

Les ressources de l'endpoint *Ad Report* permettent quant à elles d'associer à chaque annonceur ou liste d'annonceurs, dans un pays donné, et sur une période d'au-plus 180 jours débutant après le 1^{er} octobre 2022, le nombre quotidien d'annonces actives relatives à cet annonceur ou à ces annonceurs (*count_time_series_by_country*). Les variables de corps de requête pour cet endpoint sont fournis au tableau 19.

Annexe V

Tableau 18 : Dictionnaire des variables de l'endpoint Ad Details

Champ	Sous-champ	Sous sous-champ	Description du champ
ad	reach	unique_users_seen	Nombre de vues uniques
		unique_users_seen_by_country	Nombre de vues uniques par pays de diffusion
	rejection_info	reasons	Raisons de la suppression d'une annonce
		affected_countries	Liste des pays pour lesquels l'annonce a été supprimée
		reporting_source	La source de signalement ayant conduit à la suppression de l'annonce
		automated_notice	Avis décrivant si le retrait de l'annonce s'est appuyé sur des modèles automatisés, champ vide sinon
ad_group	targeting_info	creator_interactions	Ciblage de l'audience sur la base du type de créateur avec lesquels l'interaction est la plus forte, par exemple "Food"
		gender	Genres des utilisateurs ciblés par l'annonce, parmi "male", "female" et "other_genders"
		interest	Ciblage des utilisateurs par sujets d'intérêt de ces derniers (type de contenus avec lequel les utilisateurs interagissent le plus), par exemple "Games"
		number_of_users_targeted	Nombre d'utilisateurs cible de l'annonce, par exemple "11.2M-13.6M"
		video_interactions	Ciblage de l'audience sur la base du type de vidéos avec lesquelles l'interaction est la plus forte, par exemple "Food"
		age	Tranches d'âge ciblées par l'annonce parmi "13-17", "18-24", "15-34", "35-44", "45-54", "55+"
		audience_targeting	Ciblage de l'audience sur la base d'une liste d'utilisateurs, dans ce cas cette variable vaut "yes", dans le cas contraire cette variable vaut "no"
		country	Pays de diffusion cibles de l'annonce

Source : TikTok for developers.

Tableau 19 : Dictionnaire des variables de corps de requête pour l'endpoint Ad Report

Champ	Sous-champ	Description	Remarque
ad_published_date_range	min	Début de la période d'intérêt, postérieure au 1er octobre 2022, au format YYYYMMDD	Obligatoire
	max	Fin de la période d'intérêt, au plus tard 180 jours après min	Obligatoire
country_code	-	Code du pays de diffusion, par défaut "ALL" pour l'ensemble des pays	Facultatif
advertiser_business_ids	-	Liste d'identifiants d'annonceurs	Facultatif

Source : TikTok for developers.

2.1.5. L'API *Commercial Content* de TikTok permet également d'avoir accès à des ressources relatives aux partenariats commerciaux des créateurs de contenus sur la plateforme, sans toutefois fournir de caractérisation précise de ceux-ci en termes d'audience ou de ciblage

Le cinquième et dernier *endpoint* de la BCC, *Query Commercial Content*, permet de requêter pour une période donnée, postérieure au 1^{er} octobre 2022, l'ensemble des contenus commerciaux publiés par des créateurs de contenus. L'utilisateur peut par ailleurs préciser sa requête par une liste de noms d'utilisateur *TikTok* correspondant à des créateurs de contenus ou à des influenceurs d'intérêt ou préciser sa requête par un ciblage géographique au sein de l'EEE (cf. tableau 20). De manière analogue à l'*endpoint Query Ads*, un nombre limité de contenus commerciaux est retourné et l'utilisateur peut fournir l'identifiant d'une requête précédente mise en cache pour requêter de nouveaux contenus.

À chaque contenu commercial est alors associé un identifiant (cf. tableau 21), une date de création, une description du partenariat commercial le cas échéant, le nom de la marque sponsorisant le contenu commercial, des informations relatives au créateur de contenu ainsi que l'URL dirigeant vers la vidéo. Toutefois, l'API *Query Commercial Content* ne fournit pas de données permettant de caractériser ces contenus commerciaux en termes d'audience ou de ciblage de cette dernière.

Un exemple de requête de l'*endpoint Query Commercial Content* est fourni au graphique 6.

Tableau 20 : Dictionnaire des variables de corps de requête pour l'*endpoint Query Commercial Content*

Champ	Sous-champ	Sous sous-champ	Description	Remarque
filters	content_published_date_range	min	Début de la période d'intérêt, postérieure au 1er octobre 2022, au format YYYYMMDD	Obligatoire
		max	Fin de la période d'intérêt, au format YYYYMMDD	Obligatoire
	creator_country_code	-	Code du pays du créateur de contenu : uniquement pays de l'EEE, Royaume-Uni et Suisse sont exclus de cet API	Facultatif
	creator_usernames	-	Liste des noms d'utilisateur des créateurs de contenu d'intérêt	Facultatif
max_count	-	-	Nombre maximal d'annonces retourné par requête. La valeur par défaut est de 10, la valeur maximale de 50	Facultatif
search_id	-	-	Identifiant unique d'une requête précédente mise en cache. Lorsque ce champ est renseigné, la requête actuelle affiche les max_count annonces recherchées suivant celles déjà retournées à la requête identifiée par search_id	Facultatif

Source : TikTok for developers.

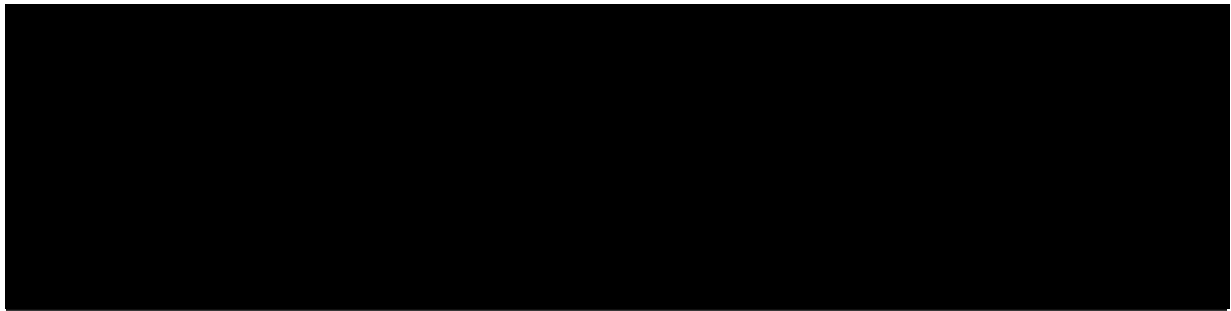
Annexe V

Tableau 21 : Dictionnaire des variables de l'endpoint Query Commercial Content

Champ	Description
id	Identifiant unique du contenu commercial
create_date	Date de création du contenu commercial au format YYYYMMDD
create_timestamp	Date de création du contenu au format horodatage Unix
label	Description du partenariat commercial
brand_names	Liste des marques sponsorisant le contenu commercial
creator	Informations relatives au créateur de contenu associé à la communication commerciale
videos	URL de la vidéo correspondant au contenu commercial

Source : TikTok for developers.

Graphique 6 : Requête de contenus commerciaux de la créatrice de contenu « enjoyphoenix » diffusés entre le 1^{er} octobre 2022 et le 2 octobre 2024



Source : pôle Science des données de l'IGF.

Note de lecture : Recherche de contenus commerciaux de l'influenceuse « enjoyphoenix » diffusés entre le 1^{er} octobre 2022 et 2 octobre 2024. Seuls cinq contenus commerciaux seront affichés par requête.

3. Les bases de *Google Ads Transparency Center* ainsi que l'*API Commercial Content* de *TikTok* peuvent être mobilisées dans le cadre d'un contrôle des annonces publiées sur ces plateformes notamment pour un ciblage par annonceur

3.1. Des requêtes *SQL* de la base *creative_stats* depuis *BigQuery Studio* permettent d'établir un ciblage de communications commerciales non conformes sur les plateformes *Google*

L'*API SerpAPI* ne permettant pas d'accéder aux données d'estimation et de ciblage d'audience, et étant réduite à des requêtes limitées à un unique annonceur, il est fortement recommandé de n'utiliser que l'outil *BigQuery Studio* dans une démarche d'identification d'annonces dans la base *creative_stats* à partir de l'ensemble des variables de celle-ci. Par le biais de requêtes *SQL*, il est possible d'identifier de manière non automatisée d'éventuelles incitations à des modes de consommation peu durables ou non conformes, en appliquant par exemple l'un des protocoles suivants :

- ♦ à partir d'une certaine date de diffusion (variable *first_shown*), sélectionner l'ensemble des annonces diffusées sur l'une des plateformes *Google* en France (variable *region_code* valant « FR », « GF », « GP », « MF », « MQ », « RE » ou « YT »). Trier l'échantillon ainsi retenu de l'annonce la plus diffusée à celle la moins diffusée et ne retenir qu'un certain nombre d'annonces (par exemple les 100 premières) en vue d'un traitement non automatisé. Identifier pour chacune de ces annonces le lien (variable *creative_page_url*) dirigeant vers chacune d'entre elles et analyser leur contenu ;
- ♦ préciser l'approche précédente en ne sélectionnant que les annonces dont le sujet (variable *topic*) pourrait faire l'objet d'une incitation à une consommation non vertueuse au regard d'éventuels critères environnementaux, sanitaires, politiques, ... Cette approche peut être conduite sur *BigQuery Studio* (cf. graphique 7) et différents filtres peuvent être appliqués à la variable *topic* selon le critère d'intérêt, à titre d'exemple :
 - mode éphémère (*fast fashion*) : « Apparel », « Apparel & Accessories », « Shopping » ;
 - alimentation : « Food & Groceries », « Food, Beverages & Tobacco », « Grocery » ;
 - alimentation à destination des enfants : « Baby & Kids », « Baby & Toddler », « Food & Groceries », « Food, Beverages & Tobacco », « Grocery » ;
 - transports et tourisme : « Automotive », « Autos & Vehicles », « Vehicles & Parts », « Dining & Nightlife » ;
 - Campagnes politiques : « Political ».
- ♦ inclure des éléments de ciblage d'audience notamment à des fins d'identification de communication commerciale pouvant cibler une population particulière, à l'instar de la jeunesse, en utilisant la variable *demographic_info* (cf. graphique 7), ou à des fins d'identification de communication commerciale pouvant induire des modes de consommation influencés par l'isolement de l'utilisateur dans une « bulle de filtres »¹⁴² : géographiques (*geo_location*), contextuels (*contextual_signals*) ou relatifs à des sujets d'intérêt (*topics_of_interest*).
- ♦ inspecter les annonces disposant du plus grand niveau d'audience d'un ensemble d'annonceurs issus d'industries promouvant des modes de consommation non conformes en filtrant la base *creative_stats* sur le nom de l'annonceur tel qu'affiché sur l'annonce *advertiser_disclosed_name* (la dénomination légale, *advertiser_legal_name*, étant lacunaire, cf. graphique 8) ;

¹⁴² Désigne l'état d'isolement intellectuel de l'internaute du fait du filtrage de l'information qui lui parvient. Concept développé par le militant d'internet Eli Pariser.

Annexe V

- ◆ pour certaines industries, à l'instar de celle de la mode éphémère, un second filtre, relatif aux dates de début et de fin de diffusion (variables *first_shown* et *last_shown* du champ *region_stats*), peuvent être mobilisées, notamment pour n'identifier que les diffusions en période de soldes ou en période de forts rabais. Cette approche peut être conduite sur *BigQuery Studio* (cf. graphique 9).

Les différentes approches exposées précédemment ne permettent toutefois pas d'interroger un grand nombre d'annonces de la bibliothèque publicitaire Google.

Par ailleurs, des requêtes SQL de la base *removed_creative_stats* permettent de conduire un suivi des annonces diffusées pour lesquelles une demande de retrait a été effectuée. En particulier, une demande de retrait d'une annonce de la bibliothèque publicitaire de Google peut se traduire par l'ajout d'une annonce dans la base *removed_creative_stats* avec l'un des motifs de retrait suivants : « *Legal requirements* », « *Local legal requirements and safety standards* » et « *Local services platform policies* » (cf. graphique 10).

Annexe V

Graphique 7 : Exemple de requête SQL sur Google Cloud avec BigQuery Studio permettant d'identifier d'éventuelles annonces incitant à une consommation peu durable ou non conformes de produits issus de l'industrie de l'habillement



```
1 /*
2 Filtrer dans un premier temps sur les régions de diffusion et sur
3 les dates de diffusion.
4 Par la suite rajouter les éléments de filtre relatifs au sujet de
5 l'annonce (par exemple ici mode éphémère).
6 Rajouter un filtre relatif au mode de ciblage.
7 Enfin trier par ordre décroissant d'audience et limiter aux 100
8 premières annonces.
9 */
10 WITH creatives AS (
11   SELECT creative_page_url, r.*
12   FROM `bigquery-public-data.google_ads_transparency_center.creative_stats`
13   CROSS JOIN UNNEST(region_stats) AS r
14   WHERE (r.region_code IN ('FR', 'GF', 'GP', 'MF', 'MQ', 'RE', 'YT'))
15   AND (r.first_shown >= '2024-10-01')
16 )
17 SELECT tab1.creative_page_url
18 FROM creatives AS tab1
19 LEFT JOIN `bigquery-public-data.google_ads_transparency_center.creative_stats` AS tab2
20 ON tab1.creative_page_url = tab2.creative_page_url
21 WHERE (tab2.topic IN ('Apparel', 'Apparel & Accessories', 'Shopping'))
22 AND (tab2.audience_selection_approach_info.demographic_info <> 'CRITERIA_UNUSED')
23 ORDER BY tab1.times_shown_upper_bound DESC, tab1.times_shown_lower_bound DESC
24 LIMIT 100
25 ;
26
```

Source : Google Cloud, BigQuery Studio, pôle Science des données de l'IGF.

Note de lecture : Une première table est créée en ne retenant que les annonces diffusées en France à partir du 1^{er} octobre 2024. Le champ `region_stats` étant du type `ARRAY<STRUCT<region_code STRING, first_shown STRING, ...>>`, il est nécessaire d'aplatir dans un premier temps ce champ avec `UNNEST`. Une fois ceci fait, les filtres peuvent être appliqués. Cette première étape fournit un ensemble de liens URL d'annonces. Seuls les liens URL correspondant aux sujets d'intérêt (ici la mode éphémère à partir des modalités ad-hoc de la variable `topic`) ne sont retenus, et ce, à partir d'un appariement avec la base initiale. La base finale correspond à une table où chaque observation est issue de la donnée d'une annonce et d'une zone de diffusion en France (en distinguant la Métropole et les Outre-Mer), d'un sujet d'annonce et d'estimations basse et haute de l'audience. Cette table finale est alors triée par ordre décroissant de la borne supérieure de l'audience, puis par ordre décroissant de la borne inférieure de l'audience. Enfin, seules les 100 premières annonces sont retenues. En exécutant cette requête une liste de liens apparaît et l'utilisateur peut alors faire des recherches manuelles plus approfondies.

Annexe V

Graphique 8 : Exemple de requête SQL sur Google Cloud avec BigQuery Studio permettant d'identifier d'éventuelles annonces incitant à une consommation non vertueuse pour un annonceur identifié

```
Requête sans titre [EXÉCUTER] [ENREGISTRER] [TÉLÉCHARGER] [PARTAGER] [PLANIFIER] [OUVRIR DANS] [PLUS]

1 /*
2 Filtrer dans un premier temps sur les régions de diffusion et
3 sur les dates de diffusion.
4 Par la suite rajouter les éléments de filtre relatifs à des
5 noms d'annonceurs identifiés.
6 Enfin trier par ordre décroissant d'audience et limiter aux 100
7 premières annonces.
8 */
9 WITH creatives AS (
10 SELECT creative_page_url, r.*
11 FROM `bigquery-public-data.google-ads-transparency-center.creative_stats`
12 CROSS JOIN UNNEST(region_stats) AS r
13 WHERE (r.region_code IN ('FR', 'GF', 'GP', 'MF', 'MQ', 'RE', 'YT'))
14 AND (r.first_shown >= '2024-10-01')
15 )
16 SELECT tab1.creative_page_url
17 FROM creatives AS tab1
18 LEFT JOIN `bigquery-public-data.google-ads-transparency-center.creative_stats` AS tab2
19 ON tab1.creative_page_url = tab2.creative_page_url
20 WHERE (tab2.advertiser_disclosed_name IN ('Booking.com'))
21 ORDER BY tab1.times_shown_upper_bound DESC, tab1.times_shown_lower_bound DESC
22 LIMIT 100
23 ;
```

Source : Google Cloud, BigQuery Studio, pôle Science des données de l'IGF.

Note de lecture : Le filtre sur la variable advertiser_disclosed_name permet de ne retenir que les annonces de Booking.com diffusées en France sur les plateformes Google. L'analyse des 100 plus grosses diffusions en termes d'audience permettront d'identifier d'éventuelles anomalies.

Graphique 9 : Exemple de requête SQL sur Google Cloud avec BigQuery Studio permettant d'identifier d'éventuelles annonces incitant à une consommation non vertueuse ou non conformes pendant la période des soldes d'été en France en 2024 pour des annonces relatives à l'industrie de l'habillement

```
Requête sans titre [EXÉCUTER] [ENREGISTRER] [TÉLÉCHARGER] [PARTAGER] [PLANIFIER] [OUVRIR DANS] [PLUS] Cette requête traitera 25,3 Go lors de son exécution.

1 /*
2 Filtrer dans un premier temps sur les régions de diffusion et
3 sur les dates de diffusion.
4 Par la suite rajouter les éléments de filtre relatifs à des
5 noms d'annonceurs identifiés.
6 Enfin trier par ordre décroissant d'audience et limiter aux 100
7 premières annonces.
8 */
9 WITH creatives AS (
10 SELECT creative_page_url, r.*
11 FROM `bigquery-public-data.google-ads-transparency-center.creative_stats`
12 CROSS JOIN UNNEST(region_stats) AS r
13 WHERE (r.region_code IN ('FR', 'GF', 'GP', 'MF', 'MQ', 'RE', 'YT'))
14 AND (r.first_shown >= '2024-06-26')
15 AND (r.last_shown <= '2024-07-23')
16 )
17 SELECT tab1.creative_page_url
18 FROM creatives AS tab1
19 LEFT JOIN `bigquery-public-data.google-ads-transparency-center.creative_stats` AS tab2
20 ON tab1.creative_page_url = tab2.creative_page_url
21 WHERE (tab2.topic IN ('Apparel', 'Apparel & Accessories', 'Shopping'))
22 ORDER BY tab1.times_shown_upper_bound DESC, tab1.times_shown_lower_bound DESC
23 LIMIT 100
24 ;
```

Source : Google Cloud, BigQuery Studio, pôle Science des données de l'IGF.

Note de lecture : Le filtre sur les variables first_shown et last_shown permet de ne retenir que les annonces diffusées sur la période des soldes d'été 2024 en France, du 26 juin 2024 au 23 juillet 2024.

Annexe V

Graphique 10 : Exemple de requête SQL sur Google Cloud avec BigQuery Studio permettant d'identifier les annonces supprimées pour des raisons réglementaires



The screenshot shows the BigQuery Studio interface. At the top, there is a search bar with the text "Requête sans titre". To its right are several action buttons: "EXÉCUTER" (with a play icon), "ENREGISTRER" (with a save icon), "TÉLÉCHARGER" (with a download icon), "PARTAGER" (with a share icon), "PLANIFIER" (with a clock icon), "OUVRIR DANS" (with a folder icon), and "PLUS" (with a gear icon). On the far right, a status message indicates "Cette requête traitera 4,09 Go lors de...". Below the toolbar, the SQL query is displayed in a text area with line numbers 1 through 13. The query is written in a syntax-highlighted format.

```
1  /*
2  Sélection des annonces supprimées pour les causes suivantes en France :
3  - Legal requirements
4  - Local legal requirements and safety standards
5  - Local Services platform policies
6  */
7  SELECT *
8  FROM `bigquery-public-data.google_ads_transparency_center.removed_creative_stats`
9  CROSS JOIN UNNEST(disapproval) AS d
10 CROSS JOIN UNNEST(d.removal_location) AS location
11 WHERE (d.removal_reason IN ('Legal requirements', 'Local legal requirements and safety standards', 'Local Services platform policies'))
12 AND (location IN ('FR', 'GF', 'GP', 'MF', 'MQ', 'RE', 'YT'))
13 LIMIT 100;
```

Source : Google Cloud, BigQuery Studio, pôle Science des données de l'IGF.

3.2. Les endpoints *Query Ads* et *Query Commercial Content*, via des requêtes *cURL* ou *Python*, permettent de cibler des annonces et des contenus commerciaux pour des annonceurs et des créateurs de contenus identifiés

L'API *Commercial Content* de *TikTok* permet à la fois de cibler des annonces et des contenus commerciaux sponsorisés de créateurs via les endpoints *Query Ads* et *Query Commercial Content* respectivement. Toutefois, de telles requêtes restent limitées en termes de résultats affichés, dans la limite de 50 annonces et contenus sponsorisés par requête, nécessitant de lancer plusieurs requêtes pour obtenir un certain nombre d'annonces (4 requêtes sont nécessaires par exemple pour afficher 200 annonces d'un annonceur pour une valeur de 50 de *max_count* et en utilisant à chaque requête le *search_id* de la requête précédente).

Contrairement à l'API de *Google*, celle de *TikTok* ne permet pas de retrouver l'ensemble des annonces sur une période donnée ayant eu un certain niveau d'audience, et triées par ordre décroissant de nombre de vues uniques. En effet, l'endpoint *Query Ads* ne peut être utilisée qu'à condition d'y préciser une liste d'identifiants d'annonceurs (ou à défaut un mot-clé se rapportant à des annonceurs). Ces identifiants peuvent être retrouvés en requêtant l'endpoint *Query Advertisers*. En revanche, l'endpoint *Query Commercial Content* permet de retrouver tous les contenus commerciaux diffusés par des créateurs de contenus sur une période donnée.

Ainsi, des cas d'usage de ciblage d'annonces via l'API *TikTok* sont les suivants :

- ◆ pour une période d'intérêt (variables *ad_published_date_range.min* et *ad_published_date_range.max* pour *Query Ads* ou *content_published_date_range.min* et *content_published_date_range.max* pour *Query Commercial Content*), cibler les annonces ou contenus commerciaux d'une liste d'annonceurs ou de créateurs de contenus (*advertiser_business_ids* ou *creator_usernames*) ;
- ◆ pour un annonceur et une période donnés, ne requêter que les annonces correspondant à un certain niveau de diffusion (*ad.unique_users_seen_size_range.min* et *ad.unique_users_seen_size_range.max*) ;
- ◆ pour un annonceur et une période donnés, caractériser l'ensemble des identifiants d'annonces fournis par *Query Ads* en requêtant *Ad Details*. Cet appariement permet de raffiner l'approche précédente, en associant à chaque annonce d'un annonceur des données relatives au nombre de vues uniques en France (et de ne retenir que certaines annonces disposant d'un certain niveau d'audience) ainsi qu'aux méthodes de ciblage retenues par l'annonceur : ciblage par tranche d'âge, par identité de genre, par appartenance à une liste d'audience, par interactions avec certains créateurs de contenus, vidéos ou sujets ;
- ◆ pour une période donnée, l'endpoint *Ad Report* permet de retrouver parmi une liste d'annonceurs (dont les identifiants peuvent être retrouvés à partir de *Query Advertisers*), ceux disposant du plus grand niveau de diffusion quotidien en France, et de ne retenir que certains annonceurs pour certains niveaux d'audience dans les approches précédentes ;
- ◆ pour des annonces supprimées de la plateforme apparaissant dans *Query Ads*, réaliser un suivi du processus de suppression à partir de *Ad Details* et des variables du champ *ad.rejection_info* : raisons de la suppression et pays concernés, permettant de réaliser un travail de contrôle relatif aux demandes de suppression de contenus.

Afin de pouvoir effectuer des contrôles à grande échelle, il est fortement recommandé de requêter l'API *Commercial Content* via un langage de programmation, à l'instar de *Python*.

Les API *Google* et *TikTok* sont globalement adaptées à un exercice de ciblage d'annonces sur des critères d'audience et d'annonceur en particulier. L'API *Google Ads Transparency Center* reste toutefois plus intuitive et simple d'utilisation que celle fournie par *TikTok* et permet de requêter un plus grand nombre de ressources (cf. tableau 22).

Annexe V

Tableau 22 : Comparaison des API des bibliothèques publicitaires Google et TikTok

API	Authentification et autorisation	Structure des données	Endpoints et données mis à disposition	Gestion des erreurs	Limites de taux et quotas	Latence et performance	Support SDK
<i>Google Ads Transparency Center</i>	(+) Processus d'authentification simple : nécessite uniquement un projet <i>Google Cloud</i> ou <i>Ads</i>	(+) Données tabulaires (-) Présence de champs imbriqués	(+) Mise à disposition de l'ensemble des annonces sur l'ensemble des plateformes ainsi que les annonces retirées de celles-ci (-) Les données relatives au ciblage de l'audience ne sont pas décrites finement	(+) <i>BigQuery Studio</i> via <i>SQL</i> permet de s'affranchir des erreurs d'API	(+) Limite fixée à 1 TiB par mois	(+) Documentation incluant des conseils de performance	(+) Existence d'un <i>SDK</i> (<i>SerpAPI</i>) mais dont le taux de requêtes mensuel est limité et ne permettant de réaliser du ciblage que par annonceur
<i>TikTok Commercial Content API</i>	(+) Méthode d'authentification bien documentée (-) L'authentification nécessite un jeton d'accès expirant toutes les deux heures	(+) Données au format JSON (-) Présence de champs imbriqués	(+) Mise à disposition de données relatives à la fois aux annonces et contenus commerciaux des créateurs (+) Ressources depuis le 1er octobre 2022 (-) Identification des annonceurs complexe (-) <i>Query Ads</i> ne retourne que des annonces pour des annonceurs ciblés (-) Seules 50 annonces peuvent être affichées à la fois	(+) erreurs documentées, toutefois manque de clarté en cas d'erreur interne (erreur 500)	(-) Limite fixée à 1 000 requêtes par jour (+) Une extension de ce quota peut être demandée	(+) Réponse rapide	(-) Pas de <i>SDK</i> mis à disposition, mais l'API peut être requêtée avec des méthodes POST facilement à partir des langages de programmation usuels comme <i>Python</i>

Source : pôle Science des données de l'IGF.

4. Les APIs Google et TikTok peuvent servir à alimenter un système automatisé de pré ciblage d'annonces non conformes ou pouvant inciter à des modes de consommation peu durable par le biais d'une architecture reposant sur un classifieur de communications commerciales

Les données issues des API Google et TikTok peuvent servir de brique de base dans la construction d'une architecture de détection automatisée d'annonces non conformes ou pouvant inciter à des modes de consommation peu durable. Plus particulièrement, une telle architecture peut être utile pour un pré ciblage d'annonces, et ce, à plus grande échelle qu'avec une approche reposant sur un ciblage manuel par requêtes. Ainsi, un classifieur mis en production, reposant sur des algorithmes d'apprentissage automatique ou profond ou sur des moteurs de règles, peut permettre un suivi et un pré-ciblage réguliers des annonces diffusées sur Google et TikTok.

Une telle architecture peut être construite selon les deux phases suivantes :

- ◆ **une première phase de recherche et développement** : celle-ci a pour but de construire un modèle de classification pouvant détecter une annonce non conforme. Les différentes étapes de cette première phase sont les suivantes (cf. graphique 11) :
 - la constitution d'une base de données fixe dans une infrastructure dédiée (un *data lake*¹⁴³ ou une *data warehouse*¹⁴⁴ par exemple) à partir de l'ensemble des annonces pouvant être extraites des API Google Ads Transparency Center et TikTok Commercial Content, et ce, par le biais d'un *crawler*¹⁴⁵ ;
 - la labellisation des annonces stockées dans la base de données via une campagne d'annotations. Un jeu d'entraînement peut ainsi être construit à l'issue de cette seconde étape ;
 - la construction d'un classifieur documenté : le jeu d'entraînement précédent est utilisé pour construire (i) un ETL¹⁴⁶ correspondant à un processus collectant, transformant et chargeant les données du jeu d'entraînement (ii) un modèle de classification basé sur des algorithmes d'apprentissage automatique ou profond (cf. encadré 5) ou sur un moteur de règles dont le but est de prédire la classe de chaque annonce à partir des données issues de l'ETL précédent ;
 - le classifieur ainsi que l'ETL constitués sont enregistrés pour être déployés en inférence lors de la mise en production.
- ◆ **une seconde phase de mise en production (cf. graphique 12) :**
 - la constitution d'une base de données synchrone pouvant être enrichie de nouvelles annonces au fur et à mesure que les bibliothèques présentent de nouvelles communications commerciales. Cette base de données correspond à un second *data lake* ou *data warehouse* ;
 - la prédiction de la classe de l'ensemble de ces annonces par le biais du classifieur et de l'ETL construits à la phase de recherche et développement ;
 - la visualisation et l'analyse de ces prédictions par des équipes métier par le biais d'un tableau de bord et pré ciblage d'annonces ;

¹⁴³ Réserve de données brutes stockées sans transformation préalable. Des exemples commerciaux : Amazon S3, Azure Data Lake, Google Cloud Storage.

¹⁴⁴ Base de données organisée et optimisée pour des requêtes et analyses rapides sur des données structurées. Des exemples commerciaux : Amazon Redshift, Google BigQuery, Snowflake, Microsoft Azure Synapse.

¹⁴⁵ Script automatisé conçu pour naviguer sur Internet et collecter des données à partir de pages web.

¹⁴⁶ Chaîne de collecte, transformation et chargement des données.

- le stockage des prédictions dans un troisième *data lake* ou *data warehouse* et l'évaluation du modèle de classification depuis le tableau de bord en vue d'éventuelles améliorations, ou pour surveiller des changements dans les distributions de données (*data drifting*) ou des chutes de performance du modèle.

Ces deux phases impliquent des moyens techniques et humains dédiés. En particulier :

♦ **phase de recherche et développement :**

- infrastructures nécessaires :
 - *data lake* ou *data warehouse* ;
 - serveur pour le *crawler* ;
 - plateforme d'entraînement du modèle de classification : prévoir une plateforme avec *GPU* dans le cas d'algorithmes d'apprentissage profond
- personnel requis :
 - un chef de projet ;
 - un *data engineer* ou *architect* pour l'architecture globale ;
 - un *data scientist* ou un *machine learning engineer* pour la construction du classifieur et de l'ETL ;
 - une équipe pour la campagne d'annotation du jeu d'entraînement

♦ **phase de mise en production :**

- infrastructures nécessaires :
 - *data lake* ou *data warehouse* ;
 - serveur pour l'inférence ;
 - serveur pour le tableau de bord
- personnel requis :
 - un chef de projet ;
 - un *data architect* ;
 - un *machine learning engineer* pour l'inférence ;
 - un *développeur front* pour le tableau de bord

Un certain nombre de ces ressources sont redondantes entre chacune de ces deux phases : par exemple le *data architect* de la phase de recherche et développement peut contribuer à la phase de mise en production, il en va de même pour le *machine learning engineer*.

Encadré 5 : Construction d'un classifieur d'annonces publicitaires à partir d'algorithmes d'apprentissage automatique

La construction d'un classifieur d'annonces publicitaires par apprentissage automatique repose sur le prétraitement des données, l'extraction de variables numériques, la sélection et l'entraînement d'un algorithme de classification, l'évaluation et l'amélioration du modèle. Un tel classifieur est construit séparément sur les annonces textuelles, les annonces au format image et les annonces au format vidéo.

▪ **pour les annonces textuelles :**

- prétraiter les données textuelles : uniformisation des textes (mise en minuscule), retrait des caractères spéciaux, tokenisation, retrait des mots vides, stemming, lemmatisation, etc. ;
 - extraire des variables numériques à partir des chaînes de caractères : *Bag of Words*, *TF-IDF*, *Word Embedding* (*Word2Vec*, *BERT*, *GloVe*, ...) ;
- sélectionner et entraîner un modèle de classification :
 - modèle d'apprentissage automatique : *Régression Logistique*, *SVM*, *Forêt Aléatoire*, *XGBoost* ;
 - modèle d'apprentissage profond : *Réseau de neurones récurrents (RNN)*, *LSTM*, *LSTM bidirectionnel*, *transformer*...

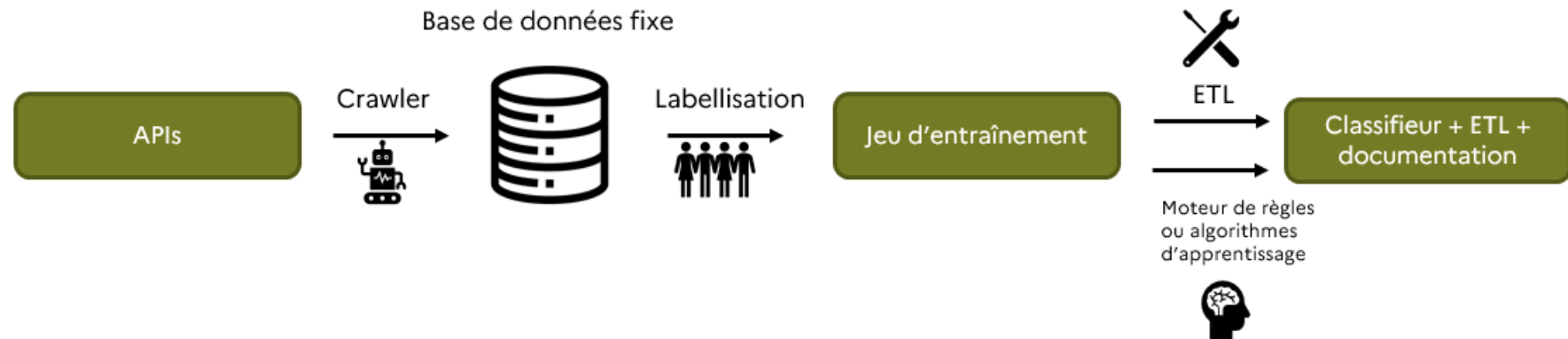
- alternativement, utiliser un grand modèle de langue et procéder à une classification *zero-shot* (c'est-à-dire sans entraînement préalable) ;
- évaluer les modèles au regard de l'exactitude des prédictions (*accuracy*), et dans le cas de déséquilibres de classes, au regard de la précision¹⁴⁷ (*precision*), du rappel¹⁴⁸ (*recall*) et du *F1-score* ;
- améliorer le modèle : combiner plusieurs modèles de classification, choix des hyperparamètres, entraînement du modèle sur un plus grand nombre d'annonces, ... :
- **pour les annonces au format image :**
 - ouvrir les images à l'aide d'une librairie dédiée (par exemple *OpenCV* ou *Pillow*) ;
 - appliquer des prétraitements aux images ainsi lues :
 - redimensionnement et recadrage d'image : les algorithmes d'apprentissage mobilisés par la suite nécessitent des images de taille standardisée, généralement 224x224 ou 256x256 pixels ;
 - normalisation/standardisation des valeurs des pixels : mettre à l'échelle l'ensemble des valeurs des pixels de sorte à obtenir des valeurs comprises entre 0 (noir) et 1 (blanc) ;
 - application de filtres pour réduire le bruit et atténuer les valeurs aberrantes extrêmes : flou gaussien, flou médian, filtre de Laplace, ... ;
 - retrait de l'arrière-plan de l'image ;
 - augmentation du jeu d'entraînement afin de prévenir les phénomènes d'*overfitting* et augmenter la capacité de généralisation du modèle : en créant de nouvelles observations à partir de rotations à 90°, 180° ou 270° par exemple ;
 - sélectionner un modèle de classification d'apprentissage profond comme les réseaux neuronaux convolutifs (*CNN*) ou parmi des algorithmes pré-entraînés à l'instar de *VGG16* ou *ResNet* ;
 - appliquer les deux étapes finales de la classification d'annonces textuelles ;
- **pour les annonces au format vidéo :**
 - extraire des images de chaque vidéo à intervalle de temps régulier (par exemple, extraire une image toutes les secondes ou un certain nombre d'images par seconde) ;
 - appliquer à ces images les prétraitements cités précédemment ;
 - sélectionner un modèle de classification, parmi :
 - approche reposant sur les images extraites : pour chaque vidéo prédire la classe de chaque image la constituant. La classe majoritaire de ces images correspond alors à la classe de la vidéo. Les algorithmes *VGG16* ou *ResNet* peuvent être utilisés ;
 - approche reposant sur l'application d'algorithmes *3D CNN* ou une combinaison *CNN-RNN* ;
 - appliquer les deux étapes finales de la classification d'annonces textuelles.

Source : pôle Science des données de l'IGF.

¹⁴⁷ Proportion d'annonces correctement prédites parmi les annonces prédites par le modèle comme incitant à un mode de consommation non vertueux ou non conformes.

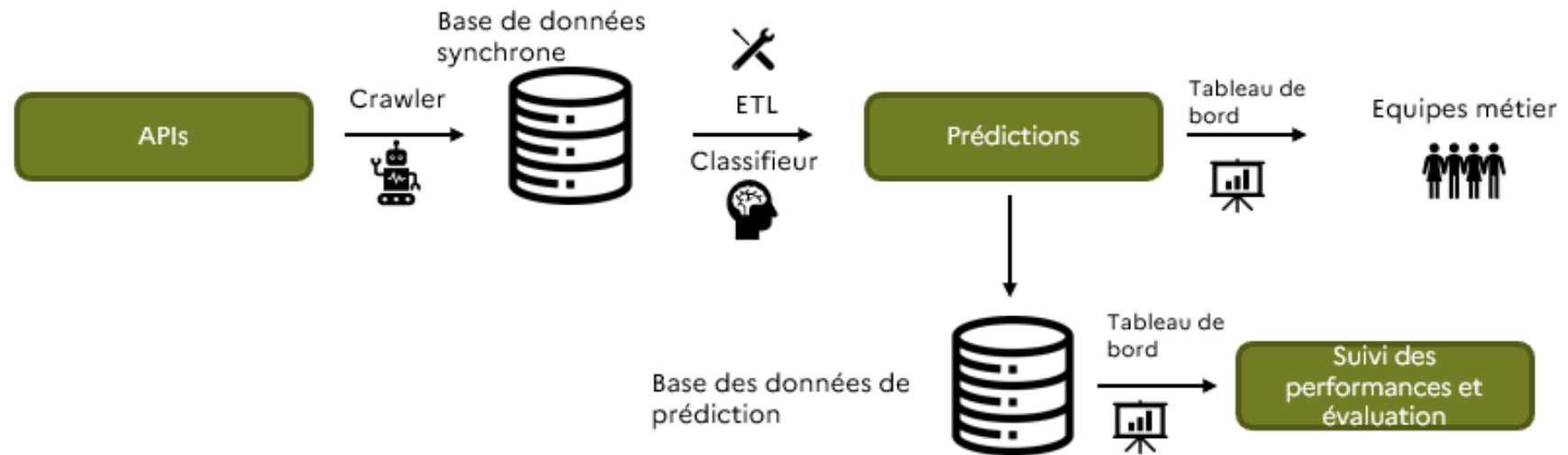
¹⁴⁸ Proportion d'annonces correctement prédites parmi les annonces incitant à un mode de consommation non vertueux ou non conformes au droit.

Graphique 11 : Architecture de la phase de recherche et développement



Source : pôle Science des données de l'IGF.

Graphique 12 : Architecture de la phase de mise en production



Source : pôle Science des données de l'IGF.

ANNEXE VI

Impacts des communications commerciales et de leur régulation sur les choix des consommateurs

SOMMAIRE

1. LES COMMUNICATIONS COMMERCIALES ONT DES EFFETS SUR LES CONSOMMATEURS, EN PARTICULIER LES PLUS JEUNES, QUI SONT AMPLIFIÉS SUR LES PLATEFORMES	3
1.1. Les communications commerciales influencent le processus de décision des individus	3
1.2. Les enfants et adolescents ainsi que les plus pauvres sont particulièrement vulnérables aux communications commerciales	10
1.3. Les techniques des plateformes amplifient les effets des communications commerciales	14
2. CES EFFETS SE TRADUISENT ÉCONOMIQUEMENT PAR UNE AUGMENTATION DE LA CONSOMMATION	19
2.1. Au plan micro-économique, les communications commerciales font évoluer les préférences des consommateurs et conduisent à une hausse de la consommation de biens	21
2.2. Au plan macro-économique, le volume de communications commerciales augmente le niveau global de consommation, sans pour autant nécessairement améliorer le bien-être global	22
3. LA RÉGULATION DES COMMUNICATIONS A DES EFFETS SUR LES COMPORTEMENTS DES CONSOMMATEURS, À CERTAINES CONDITIONS	25
3.1. Les mesures d'interdiction de communications commerciales permettent de modifier les comportements d'achat, en particulier des publics vulnérables	26
3.2. Les messages d'information sont efficaces pour la mémorisation des messages, mais seuls certains ont des effets sur les comportements	28
3.2.1. <i>Une partie des messages actuellement obligatoires est moins susceptible d'être efficace, en particulier s'agissant des mentions obligatoires</i>	<i>29</i>
3.2.2. <i>Le Nutri-Score est l'un des seuls dispositifs d'information qui permet d'orienter les comportements d'achats alimentaires</i>	<i>31</i>
3.2.3. <i>La présence d'allégations environnementales a des effets sur les choix de consommation</i>	<i>33</i>
3.3. Les campagnes d'information et de sensibilisation constituent un vecteur potentiellement efficace d'amélioration des comportements des consommateurs et présentent l'avantage de voir mieux mesurés leurs effets sur les consommateurs	35
4. LA RÉGULATION DES COMMUNICATIONS COMMERCIALES DOIT S'INSCRIRE DANS UNE POLITIQUE PUBLIQUE GLOBALE POUR ÊTRE PLEINEMENT EFFICACE	38
4.1. Les mesures sur les communications sont plus efficaces quand elles sont intégrées à une politique publique d'ensemble	38
4.2. La régulation des communications commerciales est plus acceptable pour les consommateurs que les mesures touchant au prix ou aux produits	39

La lettre de mission fixe l'objectif « *d'objectiver les données disponibles sur l'impact de la publicité et des communications commerciales, et le rôle qu'elles peuvent jouer, le cas échéant, en faveur d'une consommation durable* ».

Les communications commerciales, entendues comme des publicités, des opérations de parrainage ou de promotion, de placements de produit, sont des messages transmis par un annonceur vers une audience constituée d'individus. À ce titre, elles transmettent des informations et suscitent des émotions. Les travaux de recherche permettent aujourd'hui de mesurer certaines réactions individuelles face à une communication commerciale, dont la mission présente les résultats ci-après.

À une échelle plus globale, il est en revanche intrinsèquement complexe et quasiment impossible d'isoler l'influence des communications commerciales d'autres influences comme celles des productions culturelles ou des environnements sociaux de chaque individu.

Mesurer sur le long terme l'impact exact des communications commerciales sur les comportements est donc difficile. La difficulté à distinguer les effets des communications commerciales d'autres variables a pu conduire historiquement à conclure à une absence d'effets économiques significatifs de ces communications, au-delà de gains ponctuels de parts de marché pour les marques¹. De façon générale, la faiblesse de l'information conduisait le Sénat à pointer dans un rapport en 2005 « *qu'une question comme celle de la contribution de la publicité à la croissance n'a encore été, semble-t-il, l'objet d'aucune étude complète dans notre pays* »².

Cependant, grâce aux progrès de la collecte et de l'analyse des données, des effets directs des communications commerciales ou de l'impact de leur régulation sont aujourd'hui au moins partiellement mesurés. L'efficacité d'une communication commerciale peut se mesurer selon différents types d'effets :

- ◆ l'approche psychologique de l'efficacité et des effets des communications commerciales cherche à identifier les réponses individuelles des consommateurs à des stimuli publicitaires spécifiques ;
- ◆ l'approche médiatique, souvent utilisé par les professionnels, définit l'impact des communications commerciales comme la capacité de celles-ci à atteindre l'ensemble de l'audience ciblée³. Ainsi, les effets d'une ou plusieurs campagnes peuvent être évalués par la mesure de l'engagement des utilisateurs, notamment et plus facilement en ligne (exposition, clics, voire actes d'achats directs...), en isolant les consommateurs ayant été exposés par rapport à ceux qui ne l'ont pas été. Ces méthodes dites de « *brand lift* » par l'appel à des statisticiens ou des économètres évaluent l'effet direct de ces campagnes⁴, et sont même capables pour les plus larges campagnes, d'anticiper l'effet d'une campagne *modulo* certains aléas ;
- ◆ les effets des politiques de régulation peuvent être observés, en particulier quand ces politiques représentent des expériences quasi-naturelles⁵ (mesures d'interdiction locales par exemple) ;

¹ Voir par exemple l'étude « L'influence de la publicité sur la consommation » de l'Institut économique de Montréal, 2011.

² Sénat, « L'économie de la publicité : une discipline en quête d'auteurs », 2005.

³ Approches définies dans Fennis & Stroebe, *The psychology of advertising*, 3ème édition, 2020.

⁴ Les grandes agences média sont capables de projeter les effets attendus des campagnes et d'en estimer l'efficacité *a posteriori* de façon précise. Les résultats de ces études sont cependant détenus par les acteurs et ne sont pas rendus publics.

⁵ Expériences où les comportements d'une population visée par une mesure (ou un traitement) peut être comparée à ceux d'une population non concernée par la mesure. Avec suffisamment d'éléments dans les échantillons, elles permettent de distinguer l'effet causal d'une mesure sur la population visée, toutes choses égales par ailleurs.

Annexe VI

- ◆ les effets sur le temps long de l'image des marques peuvent être observés par des méthodes expérimentales⁶ sondages ou des études qualitatives sur des groupes d'individus en observant notamment la mémorisation des campagnes de communication ou des produits, les actes d'achats, et les perceptions des consommateurs ;
- ◆ les effets macro-économiques de la publicité peuvent être modélisés, notamment sur la base d'hypothèses où le volume de communications commerciales entraîne une préférence plus forte pour tel ou tel bien ou pour la consommation dans son ensemble ;
- ◆ les effets immédiats sur les consommateurs peuvent être observés sur leurs réactions immédiates qualitatives ou mesurées : l'imagerie cérébrale fonctionnelle (fMRI en anglais) permet en effet de mesurer en temps réel l'activation des différentes zones du cerveau. Il est ainsi possible en laboratoire d'observer et mesurer les actions des sujets, ainsi que ce qui se passe dans leur cerveau lors de mises en situation.

La mission s'est appuyée sur l'ensemble de la littérature en matière de neurosciences, d'économie, de sociologie, de santé, notamment les travaux rédigés sous l'égide de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) concernant les conséquences des communications commerciales promouvant le tabac, l'alcool ou les produits trop gras, trop salés et trop sucrés.

La mission a également conduit des entretiens pour comprendre les conditions dans lesquelles les communications commerciales et leur régulation peuvent influencer les comportements des consommateurs.

Les résultats de la recherche ne sont jamais univoques au point de dicter l'arbitrage politique, mais sont, du point de vue de la mission, suffisamment étayés pour orienter les acteurs publics dans les enjeux d'intérêt général lié à une meilleure régulation des communications commerciales. Les connaissances existantes permettent en particulier de distinguer les effets globaux des communications commerciales, donc de fonder des décisions visant à les orienter, et de d'identifier les modes de régulation les plus efficaces.

⁶ Les méthodes expérimentales consistent à étudier, dans un environnement contrôlé et répliquable, des décisions et des interactions économiques simplifiées du monde réel.

1. Les communications commerciales ont des effets sur les consommateurs, en particulier les plus jeunes, qui sont amplifiés sur les plateformes

1.1. Les communications commerciales influencent le processus de décision des individus

Afin de déterminer les effets des communications commerciales sur les consommateurs, la mission a cherché à expliciter les mécanismes par lesquels un individu prend la décision d'acheter un produit ou un service. Pour cela, une revue de travaux académiques a été réalisée, afin de comprendre les mécanismes à l'œuvre dans le cerveau.

La rationalité des individus, et leur capacité à prendre des décisions logiques et rationnelles, était auparavant considérée comme le seul déterminant de la prise de décision. Depuis les années 1970 en revanche, les neurosciences mettent en évidence les interactions complexes entre nos émotions et nos raisonnements, et la quasi-impossibilité de dissocier émotions et raison. La capacité à intégrer à la fois émotions et raison repose sur des capacités individuelles d'auto-régulation. La capacité à comprendre que l'on est face à une communication commerciale et à avoir une attitude critique envers elle est quant à elle appelée **alphabétisation publicitaire** (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Présentation vulgarisée des connaissances sur la prise de décision

Fonctionnement du cerveau

Le cerveau est un organe composé de neurones (théorie neuronique de Golgi, fin du XIX^{ème} siècle) organisés en un réseau câblé. Il consomme de 15 % à 20 % de notre énergie, principalement du glucose, fourni par l'alimentation. Les neurones communiquent entre eux par des signaux électriques, et peuvent créer et recréer des connexions, ce qui conduit à la neuroplasticité, la capacité du cerveau à se transformer lui-même en réponse à l'activité et l'expérience mentales. Les neurones fonctionnant ensemble avec des fonctions similaires sont organisés en réseaux qui forment des aires localisées dans le cerveau. Pour résumer, le cerveau émotionnel (parties limbique et reptilienne) coexiste avec le cerveau rationnel (cortex préfrontal)⁷.

Historiquement, nos prises de décisions étaient communément expliquées comme mobilisant la capacité de raisonnement logique et rationnel (sollicitant « uniquement » le cortex préfrontal du cerveau), sans aucun lien avec les émotions (partie limbique notamment). Les neurosciences, avec notamment les travaux du neuroscientifique Antonio Damasio depuis les années 1970, ont constitué un tournant dans notre compréhension du fonctionnement du cerveau lors de la prise de décisions, et du rôle majeur qu'y jouent les émotions : « *The action of biological drives, body states and emotions may be an indispensable foundation for rationality.(...) Rationality is probably shaped and modulated by body signals, even as it performs the most sublime distinctions and acts accordingly.* »⁸.

Les techniques d'imagerie médicale permettent aujourd'hui de visualiser précisément l'activité des différentes zones du cerveau : l'imagerie par résonance magnétique (IRM) permet de photographier le cerveau en trois dimensions, et l'IRM fonctionnelle permet d'enregistrer et de localiser l'activité dans le cerveau au cours du temps. En faisant le lien avec la fonction de chacune de ces zones, on peut alors déterminer quels processus mentaux adviennent lorsqu'un individu reçoit un message publicitaire, ou lorsqu'il prend une décision.

La maturité du cerveau rationnel arrive tardivement et décline prématurément. La capacité d'un individu à mobiliser son cortex préfrontal présente une forte variabilité d'un individu à un autre : cette

⁷ Le cerveau est constitué de deux hémisphères, divisés en lobes : lobe frontal, lieu du raisonnement, du langage, de la coordination motrice volontaire ; lobe pariétal, siège de la conscience du corps et de l'espace environnant ; lobe occipital, permettant l'intégration des messages ; lobe temporal, centre de l'audition, de la mémoire et des émotions ; du lobe limbique traitant les informations des émotions, affects et de la mémoire ; et du lobe de l'insula permettant de traiter la douleur, les odeurs et le goût ; Institut du cerveau, site internet, 2024 ([lien](#)).

⁸ Antonio Damasio, *Descartes' Error: Emotion, Reason, and the Human Brain*, 1994, page 200.

partie du cerveau n'est pleinement développée que vers 20 ans, et c'est la première à décliner avec l'âge⁹ : les personnes âgées et les personnes de moins de 20 ans sont donc moins à même de raisonner avant de décider, faisant d'elles des populations particulièrement sensibles aux messages impliquant un aspect émotionnel, susceptibles de succomber aisément à la tentation immédiate et de former des connexions émotionnelles fortes et habituelles avec des marques ou des personnes.

Prise de décision

Le cerveau prend des décisions de différentes manières : par réaction émotionnelle (par exemple réaction de *fight/flight/freeze* face à un facteur de stress), par habitude (à force de croiser les doigts de la même manière ou de faire ses lacets en commençant par le même côté, l'individu n'a plus besoin de se demander par quel côté il doit commencer), ou en utilisant un raisonnement rationnel.

Les neurosciences ont cherché à décrire le processus interne au cerveau par lequel un individu arrive à une prise de décision. L'approche de Krajchich et Rangel (2011) permet de prendre en compte l'influence de l'environnement externe et de l'environnement interne. Dans ce modèle, que l'imagerie médicale a par ailleurs confirmé, les étapes suivantes ont lieu :

- le cerveau évalue séparément tous les attributs de toutes les options disponibles, en posant librement l'attention sur chaque option ;
- par un processus d'intégration neuronale, une valeur est assignée à une option, qui prend en compte l'évaluation de chacun de tous ses attributs ;
- le cerveau fixe ensuite un objet et sa valeur (dits de référence), et va placer son attention sur un autre objet pour comparer sa valeur à celle de l'objet de référence. ;
- la valeur de l'objet sur lequel l'attention est fixée va diminuer ou augmenter par rapport à la valeur de l'objet de référence grâce à la mémoire des choix effectués dans le passé et des conséquences qu'ils ont eu ;
- dès que la différence de valeur entre les deux options atteint un certain seuil précis, la décision est prise.

Capacités individuelles permettant de réagir de façon pleinement consciente et rationnelle aux messages transmis dans les communications commerciales

Les mécanismes de prise de décision s'appuient sur la modulation des différentes émotions ressenties. On appelle « autorégulation » la tentative délibérée de moduler, modifier, ou d'inhiber des actions et réactions dans le but de poursuivre une stratégie de meilleure adaptation (Barkley, 2004) : il s'agit de gérer émotions, cognition et comportements pour s'adapter au contexte. L'autorégulation émotionnelle est un concept issu de la psychologie qui se réfère à un ensemble de processus grâce auxquels l'individu régule ses émotions par lui-même, c'est-à-dire les moyens par lesquels l'individu influence quelles émotions il ressent, à quel moment, comment il les vit et comment il les exprime (Gross, 1999). La recherche démontre qu'après avoir traité un stimulus émotionnel, le cerveau recrute ensuite d'autres zones associées aux fonctions exécutives (le contrôle conscient de nos pensées et de nos actions, comme l'attention, la planification ou la prise de décision) dans le but de gérer les réactions émotionnelles. La métacognition (la conscience de ses propres pensées) et la recontextualisation cognitive permettent de changer la façon dont le cerveau traite et réagit aux stimuli émotionnels.

D'autres capacités individuelles permettent à chacun de mieux comprendre le contexte des communications commerciales et d'avoir ainsi des outils pour gérer les impacts conscients et inconscients qu'elles peuvent avoir sur eux : notamment, la « persuasion *knowledge* » (Campbell & Kirmani, 2000 ; Friestad & Wright, 1994), la connaissance des théories et mécanismes de comment un individu peut être persuadé, ainsi que l'alphabétisation publicitaire conceptuelle¹⁰ et l'alphabétisation publicitaire longitudinale¹¹ (Rozendaal, 2016), capacités à comprendre que l'on est face à une communication commerciale et l'attitude critique envers elle. Ces outils ne sont pas développés au même stade selon les individus, ce qui présente un premier aspect de vulnérabilité.

⁹ Bault & Rusconi, "The art of influencing consumer choices: a reflection on recent advances in decision neuroscience", 2020 ([lien](#)).

¹⁰ Conceptual advertising literacy.

¹¹ Longitudinal advertising literacy.

Enfin, rappelons que l'utilisation des raisonnements consomme des ressources (on parle de charge cognitive), et que la gestion de cette charge cognitive est individuelle, la limitation des capacités d'autorégulation résidant dans les mécanismes de calcul au sein du cerveau (Kurzban et al.).

Sur la base de ces travaux et parallèlement, les professionnels de la publicité ont conceptualisé différents modèles permettant d'appréhender les réactions des consommateurs face aux communications commerciales. Il existe plusieurs modèles utilisés en marketing, qui caractérisent comment construire un message publicitaire afin d'aboutir à un achat par le sujet qui reçoit le message, avec cependant la même incertitude sur la capacité quantitative de chacun de ces différents modèles à conduire à un acte d'achat.

Les professionnels entendus par la mission reconnaissent par ailleurs utiliser la quantité et la répétition de messages publicitaires comme critère d'efficacité : répétition des mêmes messages, multiplication des publicités sur plusieurs canaux différents. Cette répétition par tous les professionnels miroite avec le sentiment de surexposition exprimé aujourd'hui par la population¹².

Les ressorts psychologiques sont approximés usuellement par l'audience, l'attention et la mémorisation. L'efficacité des communications commerciales se mesure, pour les professionnels de la publicité, dans la capacité du message publicitaire à attirer et capter l'attention de l'individu, pour que le message publicitaire soit vu puis mémorisé. Il en va de même dans la construction d'une image de marque, distinctive des marques concurrentes, pour la rendre la plus unique possible (*cf. infra*, sur les métriques fines d'efficacité des campagnes).

Les réponses psychologiques possibles des consommateurs sont modélisées dans des modèles de marketing. Les professionnels de la publicité ont développé, depuis les années 1920, différents modèles permettant de préciser les réactions des individus à leurs messages commerciaux, afin d'en améliorer l'efficacité. **Ces modèles font l'hypothèse que le message publicitaire influence le consommateur par une série d'étapes intermédiaires pour obtenir l'effet direct recherché, à savoir l'acte d'achat.**

La recherche, quant à elle, quantifie néanmoins difficilement ces mécanismes chez les adultes, notamment en matière expérimentale, car la conscience d'être observés induit des biais dans leurs réactions, qui deviennent principalement liées aux attentes socio-culturelles qu'ils s'imaginent devoir incarner. Les enfants ne présentent pas ces biais car leur conscience d'être observés n'est pas encore autant développée que celle des adultes¹³.

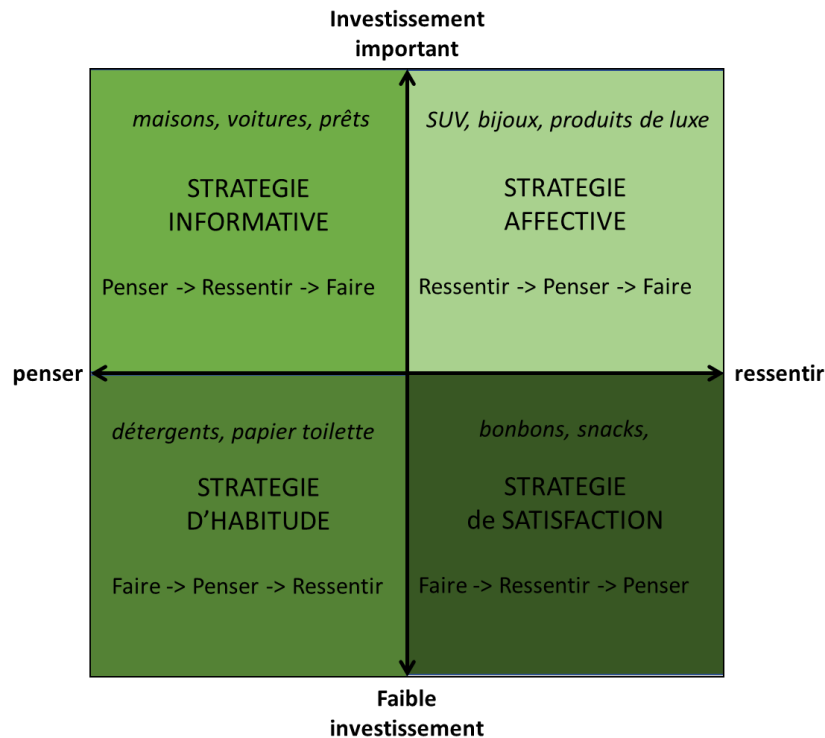
Par exemple : le modèle AIDA (attention, intérêt, désir, action) organise la réaction de l'individu dans une séquence linéaire commençant par la pensée (cognition), puis l'émotion, puis l'action (conation) dans un dernier temps.

Un autre modèle, la grille « *Foot, Cone and Belding* » (grille FCB), développée par une agence de publicité, classe les trois réponses (cognitive, émotionnelle et conative) selon deux axes distincts : en abscisse le continuum allant de penser à ressentir, et en ordonnée le degré d'investissement pour l'individu. Les quatre cases créées par cette grille permettent de déterminer différentes stratégies, et les produits ou services faisant l'objet de la communication commerciale peuvent ensuite être classés, comme l'ont été certains dans la figure 1 ci-après.

¹² Selon une étude YouGov de 2021, 75% des Français se disent « surexposés » à la publicité ([lien](#)).

¹³ Boyland, Nolan, Kelly, et al., "Advertising as a cue to consume: a systematic review and meta-analysis of the effects of acute exposure to unhealthy food and nonalcoholic beverage advertising on intake in children and adults", 2016.

Figure 1 : Exemple de modèle publicitaire



Source : Grille Foote, Cone and Belding (adapté de *The Psychology of Advertising*).

Pour des effets de court terme, les publicitaires recherchent la captation maximale de l'attention du consommateur, généralement définie comme la capacité d'un individu d'être concentré sur un stimulus, de placer son attention sur le stimulus adéquat et de maintenir son attention malgré les distractions¹⁴. Plusieurs auteurs¹⁵ ont démontré que n'importe quelle publicité qui échouerait à capter l'attention de l'utilisateur sera généralement inefficace pour instiller la connaissance du produit ou la conscience de la marque (*brand awareness*). L'attention est une capacité qu'un individu peut entraîner et contrôler sciemment : les utilisateurs d'internet peuvent par exemple exercer un contrôle sur leur attention pour éviter les distractions présentées par les bannières (*display*), qui leur permet d'éviter une mauvaise expérience lors de leur navigation sur le site concerné¹⁶.

L'exposition à des messages alimentaires visuels comme des images ou des vidéos déclenche des fringales concomitantes chez les adultes comme chez les enfants^{17 18}(food cue reactivity theory). La vue de la nourriture déclenche des réponses physiologiques, émotionnelles et cognitives¹⁹, tout comme il a été montré que la vue de personnes en train de fumer ou de boire de l'alcool modifie les comportements de façon immédiate²⁰. Ainsi, la représentation visuelle d'aliments impacte notre cerveau de façon préconsciente²¹, avant

¹⁴ Lyon & Krasnegor, "Attention, Memory and Executive Function", 1996.

¹⁵ Keller & Lehmann, "Brands and branding: research findings and future priorities", 2006 et Maughan, Gutnikov & Stevens, "Like more, look more. Look more, like more: the evidence from eye-tracking", 2007.

¹⁶ Sajjacholapunt & Ball, "The influence of banner advertisements on attention and memory: human faces with averted gaze can enhance advertising effectiveness", 2014.

¹⁷ Pollack, Gilbert-Diamond, Emond, et al. "Twitch user perceptions, attitudes and behaviours in relation to food and beverage marketing on Twitch compared with YouTube", 2021.

¹⁸ Boswell & Kober, "Food cue reactivity and craving predict eating and weight gain: a meta-analytic review", 2016.

¹⁹ Van der Laan, de Ridder, Viergever & Smeets, "The first taste is always with the eyes: a meta-analysis on the neural correlates of processing visual food cues", 2011.

²⁰ Buchanan, Kelly, Yeatman & Kariippanon, "The effects of digital marketing of unhealthy commodities on young people: a systematic review", 2018.

²¹ Plassmann, Ramsøy & Milosavljevic, "Branding the brain: a critical review and outlook", 2012.

qu'aucun raisonnement ne soit fait, et la représentation visuelle d'aliments capte l'attention plus que d'autres images²².

L'un des effets recherchés par les annonceurs est la mémorisation de la marque sur le long terme et la création d'une connexion émotionnelle avec le consommateur.

L'accumulation de communications commerciales au cours du temps entraîne un effet de long terme sur les consommateurs, en construisant notamment l'image de la marque et sa réputation. L'image de marque désigne la perception du consommateur au sujet d'une marque ; elle se construit dans le temps à travers les expériences directes ou indirectes du consommateur et à la suite de campagnes publicitaires successives diffusées par la marque. Il est ainsi observé que des enfants âgés de trois ans sont déjà capables de reconnaître des logos et de les associer à des produits²³.

L'impact de la répétition de campagnes publicitaires sur les préférences et les décisions des consommateurs est établi par plusieurs études. Par exemple, dans leur étude de 2004, McClure et al. ont démontré que des personnes préférant le goût du *Pepsi* lors de tests en aveugle, se sont mis à préférer *Coca-Cola* (une boisson similaire en termes d'aspect) lorsque la marque leur était connue. Plus précisément, lorsque la marque est connue, ce ne sont pas les mêmes zones du cerveau qui sont activées et donc impliquées dans le processus décisionnel. Lorsque la marque est connue, l'exposition à une communication commerciale mobilise des zones liées au souvenir d'émotions, ce qui biaise la sensation immédiate : les consommateurs n'ont donc pas la possibilité de mobiliser uniquement leurs goûts et leurs préférences sensorielles pour prendre une décision, qui peut donc aller à l'encontre de leurs préférences personnelles.

De même, Majeed et Razzak (2011) ont montré que la répétition de communications commerciales a un impact significatif sur l'augmentation des décisions d'achat, notamment à la télévision²⁴. Cela a aussi été démontré par Rao and Monroe (1989)²⁵ qui ont établi que le nom d'une marque influence de façon statistiquement significative la perception de la qualité par le consommateur, étant entendu que la perception de la qualité par un consommateur a elle aussi un impact positif significatif sur la décision d'achat. Les communications commerciales de marque créent un attachement émotionnel du consommateur envers une marque²⁶, ce qui déclenche ensuite des comportements impulsifs comme des décisions rapides irréfléchies²⁷. Ainsi, **plus la connaissance de marques agro-alimentaires est élevée, plus l'indice de masse corporelle (indiquant maigreur ou surpoids) est élevé chez les enfants de trois à six ans²⁸.**

²² Boyle et al., "Food and non-alcoholic beverage marketing in children and adults: A systematic review and activation likelihood estimation meta-analysis of functional magnetic resonance imaging studies", 2022.

²³ Fischer, Schwartz, Richards, Goldstein & Rojas, "Brand logo recognition by children aged 3 to 6 years: Mickey Mouse and Old Joe the Camel", 1991.

²⁴ Majeed & Razzak, "The impact of television advertisement repetition, celebrity endorsement and perceived quality on consumer purchase decision", 2011.

²⁵ Rao & Monroe, "The Effect of Price, Brand Name, and Store Name on Buyers' Perceptions of Product Quality: An Integrative Review", 1989.

²⁶ Organisation mondiale de la santé (OMS), "Tackling food marketing to children in a digital world: trans-disciplinary perspectives", 2016.

²⁷ O'Shaughnessy John & O'Shaughnessy Nicholas, "The marketing power of emotion", 2002.

²⁸ Harrison, Moorman, Peralta & Fayhee, "Food brand recognition and BMI in preschoolers", 2017.

Les communications commerciales peuvent aller jusqu'à modifier les sens, et notamment le goût des consommateurs. Les recherches effectuées sur le goût peuvent éclairer notre réflexion sur comment la publicité peut influencer nos expériences sensorielles. Le goût est une perception sensible qui peut être modifié par notre cerveau. Ainsi, Chandon et Wansink (2011) ont démontré que les consommateurs s'attendent à ce que les aliments malsains aient un goût meilleur que les aliments sains, et que cette sensation perdure même après ingestion. Les actions de marketing changent la façon dont les personnes savourent la consommation de nourriture (Plassmann et al., 2008). Une autre étude a montré que lorsqu'un consommateur boit exactement le même vin placé dans des bouteilles différentes ayant des prix différents, il évalue le goût du vin pensé le plus cher comme meilleur. Il vit un processus similaire à ce qui se passe lors de la consommation d'un placebo contre la douleur : l'expérience du goût est modifiée par les attentes gustatives. Le cerveau comprend l'expérience du plaisir de façon sophistiquée, en intégrant les facteurs sensoriels ainsi que les attentes cognitives. Ainsi, toute intervention ou mention qui changerait les attentes de plaisir envers un produit, comme un avis d'expert, la mention du pays d'origine, l'association au nom d'une marque, ou l'exposition répétée à la publicité aurait le même effet de modifier la sensation de plaisir.

Ainsi, les communications commerciales peuvent pousser les consommateurs à avoir des comportements ne correspondant pas à l'optimum de leurs besoins et créent des effets d'illusion par rapport à la réalité. Les consommateurs n'ont majoritairement pas connaissance des biais qu'induisent les communications commerciales dans leur consommation.. Par exemple, les consommateurs des économies développées occidentales consomment en moyenne trop de protéines par rapport à leurs besoins nutritionnels (Mariotti et al., 2010). **Les consommateurs n'ont même pas toujours connaissance de leur propre niveau de saturation de leurs besoins** : ils ont du mal à estimer le temps qu'ils passent sur les réseaux sociaux, ou le nombre d'appareils électroniques qu'ils possèdent et la consommation d'énergie qui en découle (Ademe, *Baromètre sobriété et modes de vie*, 2024).

Les différentes études empiriques ont démontré l'existence d'effets décrits par les modèles de marketing. Ces études montrent que **les communications commerciales affectent l'attention des consommateurs, contribuent à façonner une image positive des marques, voire font évoluer les perceptions sensorielles des consommateurs.**

En outre, la littérature académique démontre que les communications commerciales augmentent le matérialisme et le consumérisme, ce qui se traduit notamment en attitudes dommageables à l'environnement et en pertes de bien-être au sens économique. Le matérialisme peut être défini comme le fait qu'un individu place en tête de ses priorités les objectifs et valeurs d'accumuler des possessions et de la richesse, souvent pour atteindre un statut ou une image (Hartmann et al., 2022)²⁹.

²⁹ Hartmann et al., "Perspectives : advertising and climate change – part of the problem or part of the solution ?", 2022.

En premier lieu, une littérature scientifique importante démontre empiriquement la relation négative entre matérialisme et attitudes pro-environnementales. Les individus qui privilégient le matérialisme (dans ses valeurs et ses objectifs), consomment plus et agissent de façon moins respectueuse de l'environnement, comme cela a été démontré en Espagne³⁰, en Suède³¹, au Royaume-Uni³², aux États-Unis³³ et en Chine³⁴.

De même, plusieurs études démontrent les effets dommageables du matérialisme sur le bien-être à long terme : la satisfaction immédiate à consommer se traduit en frustration de plus long terme³⁵.

Ces études démontrent également un plus grand matérialisme et un plus grand mal-être chez les enfants fortement exposés à la publicité³⁶. Selon l'Institut Veblen et l'association Communication et démocratie : « *cet écart quasi-permanent entre ce que ces individus possèdent et ce qu'ils désirent conduit à une quête, sans fin, qui diminue leur bien-être à long terme* »³⁷.

La mission est plus réservée sur le rôle exact que pourraient jouer les communications commerciales dans la création et le partage d'un imaginaire collectif de consommation plus durable, notamment par ce qu'il n'est pas possible de séparer l'influence globale des communications commerciales de celle des films, séries et émissions télévisées et plus globalement de tous les éléments culturels qui nous entourent. Les connaissances et expériences acquises en communication peuvent aider les décideurs à améliorer leur discours autour des questions climatiques afin que leurs messages soient mieux entendus, comme le montrent les analyses de la recherche publiées par *Parlons Climat*³⁸. Si la filière Communication propose que les communications commerciales servent à créer un imaginaire collectif plus sobre de consommation durable, la mission considère qu'il n'est pas évident que cette proposition de la filière Communication aient les effets attendus et que ceux-ci soient mesurables.

³⁰ Diaz-Ruiz et al., "Moving ahead from food-related behaviours: an alternative approach to understand household food waste generation", 2018.

³¹ Andersson & Nässén, "Should environmentalists be concerned about materialism? An analysis of attitudes, behaviours and greenhouse gas emissions", *Journal of Environmental Psychology*, 2016.

³² Gatersleben et al., "Leisure, materialism, Well-Being and the environment", *European Review of Applied Psychology*, 2018.

³³ Segev et al., "A closer look into the materialism construct: the antecedents and consequences of materialism and its three facets", *Journal of Consumer Marketing*, 2015.

³⁴ Gu et al., "The negative associations between materialism and pro-environmental attitudes and behaviours: Individual and regional evidence from China", *Environment and Behavior*, 2020.

³⁵ Courbet & Fourquet-Courbet, *Connectés et heureux ! Du stress digital au bien-être numérique*, 2020 ; Solberg, Diener & Robinson, "Why Are Materialists Less Satisfied?", 2004 dans Kasser & Kanner, *Psychology and Consumer Culture: The Struggle for a Good Life in a Materialistic World*, 2004.

³⁶ Oprea, Buijzen & Valkenburg, "Lower life satisfaction related to materialism in children frequently exposed to advertising", *Pediatrics*, 2012.

³⁷ Communication et démocratie & Institut Veblen, *La communication commerciale à l'ère de la sobriété*, 2022.

³⁸ Parlons Climat, site internet, « 11 conseils pour mieux parler d'écologie », 2024 ([lien](#)).

1.2. Les enfants et adolescents ainsi que les plus pauvres sont particulièrement vulnérables aux communications commerciales

Le contenu d'un message publicitaire n'affecte pas chaque individu de la même manière.

La vulnérabilité aux communications commerciales (comprise comme l'incapacité à mettre à distance les émotions et notamment le désir de reproduire dans sa vie le message transmis par la communication commerciale) est liée aux caractéristiques physiques et physiologiques de l'individu (comme son âge), mais aussi à son environnement et son historique personnel. Ainsi, les effets des mentions comme « délicieux » ou « fait maison » sont plus importants chez les individus qui n'ont pas eu l'opportunité de faire l'expérience d'un large panel de goûts différents (Hoegg and Alba, 2007). De même, le régime des parents et la pression sociale sont des facteurs particulièrement déterminants dans les choix alimentaires des enfants, avec des effets d'influence plus marqués que la publicité alimentaire (revue de la littérature par Livingstone, 2005). En analysant les mécanismes à l'œuvre, la publicité alimentaire influençant le régime alimentaire des parents ainsi que les normes sociales, la revue de la littérature effectuée par Harris et al., 2009 a quant à elle démontré l'influence notable de la publicité destinée aux parents sur les choix alimentaires des enfants.

Les enfants sont particulièrement vulnérables. Le cerveau n'est pas le même selon l'âge et, par rapport aux autres mammifères, le cerveau d'un enfant humain est particulièrement immature : jusqu'à cinq ou six ans, c'est la partie reptilienne qui domine dans le cerveau, les autres n'étant pas développées. Cette partie, constituée principalement de l'amygdale, est celle qui permet de réagir en cas de danger et qui régule le système nerveux autonome (rythme cardiaque, sommeil, respiration, etc.). Le système limbique, centre des émotions, de la mémorisation et des circuits liés à la récompense, qui permet de réguler (sans les rationaliser pour autant) les réactions du cerveau reptilien, est aussi dominant chez l'enfant et particulièrement actif pendant l'adolescence. Le cortex préfrontal, ou néocortex, qui est responsable des fonctions cognitives et de rationalisation, devient mature plus tard, vers 25 ans. Il va permettre de rationaliser les réactions émotionnelles reptilienne et limbique. Ces différents stades de développement expliquent par exemple pourquoi la gestion des émotions est différente chez les adolescents et chez les adultes et pourquoi les adolescents et enfants sont particulièrement sensibles aux messages émotionnels et n'ont pas la capacité de les analyser comme un adulte pourrait le faire³⁹.

Les enfants et les adolescents sont hypersensibles au contenu émotionnel des messages publicitaires, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas en mesure de contrebalancer les émotions désagréables liées au manque de posséder l'objet montré dans la publicité par un raisonnement. Avant sept à huit ans, les enfants voient la publicité comme un divertissement drôle, amusant et qui fournit des informations impartiales⁴⁰. De même, les adolescents peuvent aussi être persuadés par le contenu émotionnel des messages publicitaires, qui jouent avec leurs préoccupations en lien avec l'apparence, l'identité de soi, le sentiment d'appartenance et la sexualité. Les enfants et adolescents (avant 25 ans) sont donc considérés par les chercheurs comme des populations vulnérables à la publicité en raison de leur faible niveau de développement cognitif qui ne leur permet pas d'être des agents raisonnables face aux messages émotionnels de la publicité. Les annonceurs s'intéressent à cette catégorie de population parce qu'elle a acquis une plus grande indépendance financière et une plus grande influence dans la prise de décision des foyers dans les dernières décennies⁴¹.

³⁹ Rozendaal et al., "Strengthening Children's Advertising Defenses: The Effects of Forewarning of Commercial and Manipulative Intent", 2016.

⁴⁰ Sotyr & French, "Food advertising and marketing directed at children and adolescents in the US", 2004.

⁴¹ Bault & Rusconi, "The art of influencing consumer choices: a reflection on recent advances in decision neuroscience", 2020.

Une étude démontre ainsi que les ménages où les enfants n'ont pas été exposés à la publicité (interdiction de tout type de publicité pour les 0-12 ans, au Québec) achètent 13 % de moins dans la restauration rapide par rapport aux ménages où les enfants ont été exposés à la publicité, différence statistiquement significative⁴².

Les personnes âgées, sans qu'il soit possible de définir un âge précis, doivent être également considérées comme des personnes vulnérables. Le cortex préfrontal, donc les fonctions de cognition, d'attention et de mémorisation sont les structures du cerveau les plus fragiles par rapport au vieillissement⁴³, ce qui rend les personnes âgées moins à même de pouvoir rationaliser leurs choix qui deviennent, comme pour les enfants et adolescents, émotionnels. Par ailleurs, **les personnes âgées sont plus sensibles que les adultes aux publicités trompeuses** ; elles ont une capacité réduite à faire la part des choses entre une publicité trompeuse et une autre qui serait plus vraie, et donnent plus de crédit à ce qui est souvent répété. Enfin, même lorsqu'elles sont informées qu'une affirmation répétée est fausse, elles se souviendront qu'elle était vraie plusieurs jours plus tard⁴⁴. Les dettes des personnes de 65 ans et plus proviennent ainsi à 55 % de dettes à la consommation⁴⁵. Leurs habitudes de consommation sont néanmoins moins malléables et moins durables que celles des adolescents⁴⁶.

Compte-tenu du vieillissement global de la population et de l'exposition croissante des personnes âgées au numérique, la protection de cette catégorie de population, outre celle qui commence à exister des enfants, pourrait devenir un enjeu.

Les personnes en situation de pauvreté sont en moyenne soumises à des pressions supplémentaires lors de leur prise de décision, liées à la pression de leur contrainte financière. Les capacités cognitives des populations en situation de pauvreté sont diminuées, non par un manque d'éducation mais par le fait que leurs ressources financières sont faibles : l'évocation de problèmes financiers a un impact cognitif aussi important que perdre une nuit complète de sommeil⁴⁵. Les ressources cognitives nécessaires à la prise de décision étant limitées⁴⁷, les préoccupations de personnes en situation de stress financier laissent moins de place pour guider les choix et les actions⁴⁸. Ainsi, un défi financier de même taille a un impact cognitif plus important sur les populations en situation de stress financier que sur les populations qui ne sont pas dans cette situation⁴⁹. Les informations saillantes relatives à des décisions de court-terme reçoivent plus d'attention que les informations concernant le futur, ce qui peut entraîner des mauvaises décisions comme le surendettement⁵⁰. Ces éléments conduisent les populations moins aisées financièrement à être plus sensibles aux *dark patterns* (interfaces truquées)⁵¹ ainsi qu'aux mécaniques d'incitation à la consommation contenues *de facto* dans les communications commerciales.

⁴² Dahr & Baylis, "Fast-Food Consumption and the Ban on Advertising Targeting Children: The Quebec Experience" 2011.

⁴³ Académie nationale de médecine, site internet, « Vieillesse cérébrale, aspects biologiques et psychosociaux », 2005 ([lien](#)).

⁴⁴ Bault & Rusconi, "The art of influencing consumer choices: a reflection on recent advances in decision neuroscience", 2020.

⁴⁵ Banque de France, site internet, « Le surendettement des personnes âgées de 65 ans et plus – 2020 », 2022 ([lien](#)).

⁴⁶ Crédoc, « Comment consomment les seniors ? », 2012.

⁴⁷ Neisser, *Cognition and Reality: Principles and Implications of Cognitive Psychology*, 1976.

⁴⁸ Mani et al., "Poverty impedes cognitive function", *Science*, 2013.

⁴⁹ Haushofer & Fehr, "On the psychology of poverty", *Science*, 2014.

⁵⁰ Mani et al., "Poverty impedes cognitive function", *Science*, 2013 et Shah et al., "Some consequences of having too little", *Science*, 2012.

⁵¹ Les « *dark patterns* » sont des interfaces internet manipulatrices ou trompeuses, des messages textuels, des présentations ou des fonctionnalités particulières, volontairement conçus pour pousser la personne à faire des choix qu'elle n'aurait pas fait en leur absence, comme commander des produits ou souscrire des services qu'elles n'auraient pas pleinement choisis.

Il a par ailleurs été démontré par plusieurs revues de la littérature⁵² que les personnes socio-économiquement désavantagées et les minorités sont en général plus exposées aux communications commerciales que les autres catégories de population.

Face à n'importe quelle publicité, ces populations pourront plus difficilement intégrer les informations objectives contenues dans le message publicitaire. Les mentions obligatoires qui doivent accompagner les communications commerciales liées par exemple aux crédits, ou encore les obligations d'apposition de taux clairs et visibles, sont autant d'informations moins efficaces sur ces publics, et dont les effets ne sont pas significatifs pour leur permettre de prendre de la distance par rapport aux désirs suscités dans le message commercial, les plaçant finalement dans des situations de stress cognitif important⁵³. Cela se traduit dans les métriques présentées par le service d'information du Gouvernement (SIG) pour l'évaluation des campagnes publiques où les populations économiquement plus vulnérables sont celles sur lesquelles les messages gouvernementaux ont le moins d'effet (*cf. infra*). Hors de l'objectif de consommation durable, le risque de surendettement de ces personnes est non négligeable, en raison de la situation de ces consommateurs, de leur macro-environnement⁵⁴ ainsi que des pressions des établissements de crédit.

Les communications commerciales utilisées par les plateformes numériques placent ces populations dans des situations où elles consomment malgré leur souhait de ne pas le faire. Les jeunes adultes ayant des problèmes financiers réalisent plus d'achats non planifiés que les jeunes adultes n'ayant pas de problèmes financiers⁵⁵. Un rapport de recherche de l'université de Lund⁵⁶ sur le lien entre la consommation numérique et le surendettement des jeunes adultes en Suède a cartographié la recherche académique sur ce sujet, et démontré qu'une grande partie de la recherche publiée provient des disciplines du marketing (en vert sur la figure 2 *infra*) et des sciences informatiques (rouge), signifiant une proximité académique entre ces différents enjeux et l'importante part de recherche autour de la thématique de la pauvreté effectuée par la recherche en marketing.

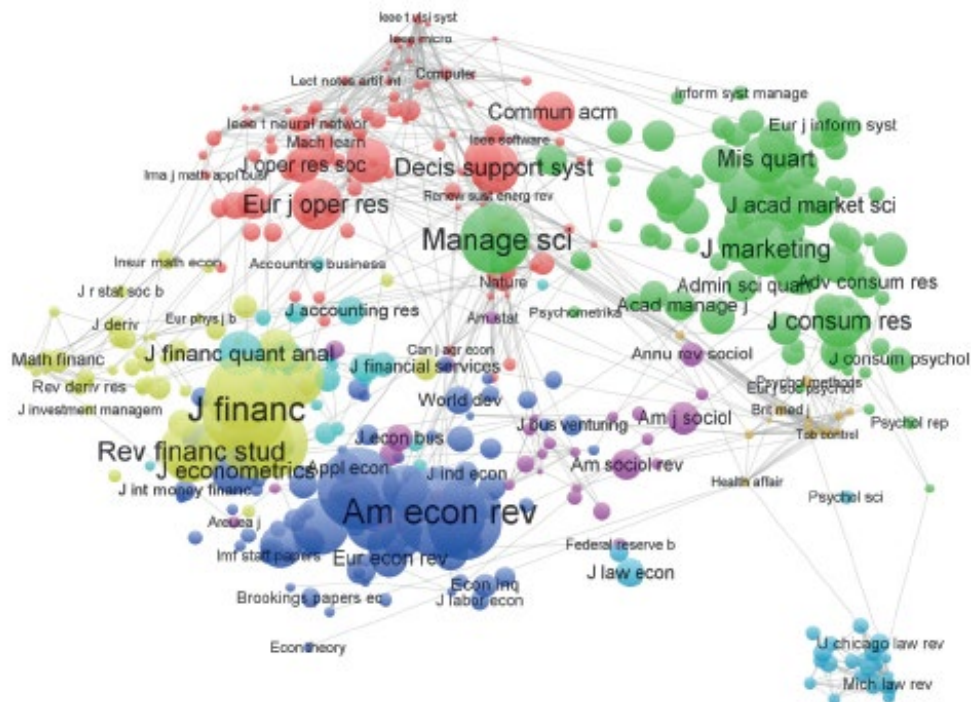
⁵² Backholer, Gupta, Zorbas, et al., "Differential exposure to, and potential impact of, unhealthy advertising to children by socioeconomic and ethnic groups: a systematic review of the evidence", 2021 et Finlay, Robinson, Jones, et al., "A scoping review of outdoor food marketing: exposure, power and impacts on eating behaviour and health", 2022.

⁵³ Mani et al., "Poverty impedes cognitive function", *Science*, 2013.

⁵⁵ Böcker et al., 2015.

⁵⁶ Larsson, Svensson & Carlsson, "Digital Consumption and Over-Indebtedness Among Young Adults in Sweden", 2016.

Figure 2 : Cartographie des recherches publiées sur le lien entre consommation numérique et surendettement



Source : Larsson, Svensson and Carlsson, "Digital Consumption and Over-Indebtedness Among Young Adults in Sweden", 2016.

Lecture : Les liens entre consommation en ligne et surendettement dans les journaux de recherche, où l'on observe une forte propension d'études réalisées par des journaux de marketing/communication commerciale.

Le marketing numérique et la possibilité pour les annonceurs de tracer les comportements des consommateurs permet d'apporter aux individus un contenu commercial plus personnalisé, mais le ciblage de la publicité exploite les vulnérabilités temporaires ou pérennes des consommateurs. Les algorithmes permettent de détecter automatiquement les personnes les plus réceptives aux messages commerciaux, indépendamment de toute intervention humaine. Un rapport de l'OCDE a ainsi mis en avant différentes études montrant que des plateformes publicitaires ciblaient des publicités pour des casinos vers des individus ayant fait des recherches liées à comment arrêter de jouer⁵⁷.

Ces différents résultats démontrent la nécessité de protéger particulièrement les consommateurs plus vulnérables et de conduire, chez les plus jeunes, les travaux d'éducation nécessaires à une « alphabétisation » publicitaire au sein de l'enjeu de l'appréhension des usages numériques en particulier. En additionnant ces critères, environ la moitié des Français sont relativement plus vulnérables aux communications commerciales (personnes de moins de 24 ans ou de plus de 65 ans et personnes en situation de pauvreté⁵⁸).

⁵⁷ Satarino, 2021 et Fletcher et al. 2021, cités dans OCDE, *Consumer vulnerability in the digital age*, 2023, page 24.

⁵⁸ Insee, site internet, « Pauvreté selon l'âge et le seuil – Données annuelles de 1996 à 2022 », 2024 ([lien](#)).

1.3. Les techniques des plateformes amplifient les effets des communications commerciales

Le média utilisé pour la diffusion d'un message publicitaire joue un rôle dans la capacité de la communication commerciale à retenir l'attention du consommateur et à l'influencer vers une prise de décision en faveur du produit ou du service mis en avant. Les services audiovisuels linéaires (télévision, radio) n'offrent pas les mêmes modalités de diffusion et de mesures d'efficacité que la presse, l'affichage ou les contenus en ligne, au sein desquels il faut distinguer les sites et plateformes de taille moyenne (services de vidéos à la demande des chaînes, sites de la presse) des plus grandes plateformes, ici dénommées plateformes (dont les plus grandes sont *YouTube, TikTok, Google, Amazon, Facebook*, et *Instagram*).

Différents outils sont utilisés pour suivre l'efficacité d'un message, les plateformes numériques présentant un avantage dans leur capacité à restituer ces métriques de façon complète et à moindres coûts :

- ◆ **pour la connaissance et l'attention aux messages**, les données d'audience permettent de connaître la portée des annonces sur tous les médias. Elles se traduisent par un nombre de visionnages, en fonction des caractéristiques des utilisateurs. Ces données sont produites notamment par *Médiamétrie* et *Kantar Média* et par les plateformes elles-mêmes pour leurs annonceurs ;
- ◆ **pour la mémorisation et l'image des marques**, les annonceurs et les agences conduisent des **études post-diffusion sur des panels qui permettent d'observer la mémorisation des messages**. L'efficacité relative des différents médias de diffusion s'analyse en soumettant des panels de consommateurs à des questionnaires permettant d'évaluer leur attitude envers le produit promu et leur intention d'achat après avoir été mis en contact de la communication commerciale. On peut ainsi citer que l'affichage et les bannières internet ont plus d'impact sur les consommateurs que la radio, par exemple⁵⁹ ;
- ◆ **pour les conversions en actes d'achat et mesurer l'effet sur les ventes à court terme**, la mesure peut être réalisée grâce à des études économétriques comparant des populations soumises aux campagnes à d'autres populations. Les plateformes appellent « *Brandlift* » les techniques qu'elles mettent en œuvre pour mesurer les effets de leurs annonces ;
- ◆ **plus ponctuellement, d'autres techniques plus avancées sont exploitées**. L'efficacité peut aussi se mesurer grâce à des techniques biométriques qui enregistrent les mouvements des yeux ainsi que par des électro-encéphalogrammes qui mesurent l'activité neuronale, permettant de caractériser l'attention visuelle ainsi que la mémorisation : une publicité interactive sur Internet aura plus d'effet en termes d'attention et de mémorisation que la même publicité visualisée en statique ou sur papier⁶⁰.

⁵⁹ Nysveen & Breivik, "The influence of media on advertising effectiveness", 2005.

⁶⁰ Ciceri et al., "A Neuroscientific Method for Assessing Effectiveness of Digital vs. Print Ads", 2020.

En outre, les effets des communications commerciales sont variables d'un média à l'autre, et dépendent de facteurs documentés individuellement, sans hiérarchisation.

Ces facteurs sont notamment :

- ◆ **la crédibilité** (à quel point le consommateur perçoit que les déclarations faites à propos de la marque ou du produit sont vraies et crédibles) : **les publicités dans les journaux offrent la crédibilité la plus élevée, puis celles sur Internet et celles à la télévision⁶¹** ;
- ◆ **le contexte d'interaction** : les « bruits » sont limités à la télévision par rapport à d'autres médias. Lorsque le message est diffusé à la radio, l'annonceur ne maîtrise pas le contexte dans lequel le consommateur reçoit le message, et notamment le bruit ambiant et donc la capacité du message à capter l'attention, ce qui les rend moins efficaces pour ensuite influencer l'attitude des consommateurs envers les produits⁶². La télévision présente deux inconvénients, celui d'être un média de diffusion cher à utiliser par les annonceurs (en coût de production de la publicité et en coût de location de l'espace publicitaire/du temps d'antenne), ainsi que celui d'être une communication unilatérale dans le sens de l'annonceur vers le consommateur⁶³. Les plateformes numériques présentent quant à elles des coûts faibles par rapport à ceux de la télévision, et souvent la possibilité pour le consommateur d'interagir avec l'annonceur ainsi qu'avec une communauté de bouche-à-oreille⁶⁴, bien que la plateforme numérique ne soit pas une plateforme publicitaire en tant que telle. Cependant, la convergence vers des contenus plus courts en télévision (passage à 20 secondes de la tranche contre 30 secondes) pourrait conduire à une convergence avec les médias numériques⁶⁵.

Par ailleurs, les plateformes numériques offrent aux annonceurs une vision plus précise de l'effet des communications commerciales sur les clics et décisions d'achat des consommateurs (cf. encadré 2), par rapport aux autres supports de diffusion. **La connaissance d'effets sur le numérique conduit les annonceurs à pouvoir ajuster leurs campagnes en continu, ce qui contribue notamment à l'attrait des plateformes pour ceux-ci.**

Plusieurs annonceurs rencontrés ont indiqué à la mission se reporter sur le numérique, tendance par ailleurs documentée en annexe III, en raison d'une offre permettant l'amélioration continue des campagnes, ce qui est plus difficile sur les médias traditionnels.

Encadré 2 : Les métriques utilisées par les plateformes en ligne pour évaluer l'effet des communications commerciales

Les plateformes s'appuient sur une offre de publicités « tout en un » pour les annonceurs ou les agences. Elles diffusent les messages sur des publics ciblés, pour une durée donnée et avec une puissance variant selon le niveau d'investissement consenti.

Les plateformes numériques fournissent des outils intégrés de mesure des effets des communications commerciales diffusées fondées sur :

- la notoriété (nombre de vues, circulation du messages) ;
- le trafic (nombre de clics, circulation des personnes sur les pages et sites des annonceurs) ;
- les interactions (les likes, les partages, les commentaires)
- la recherche de prospects (recrues) ;
- la recherche de ventes (conversion immédiate à l'achat).

⁶¹ Vilcekova, "Advertising credibility across different media channels", 2016. Étude réalisée sur un panel de 560 personnes en Slovaquie.

⁶² Nysveen & Breivik, "The influence of media on advertising effectiveness", 2005.

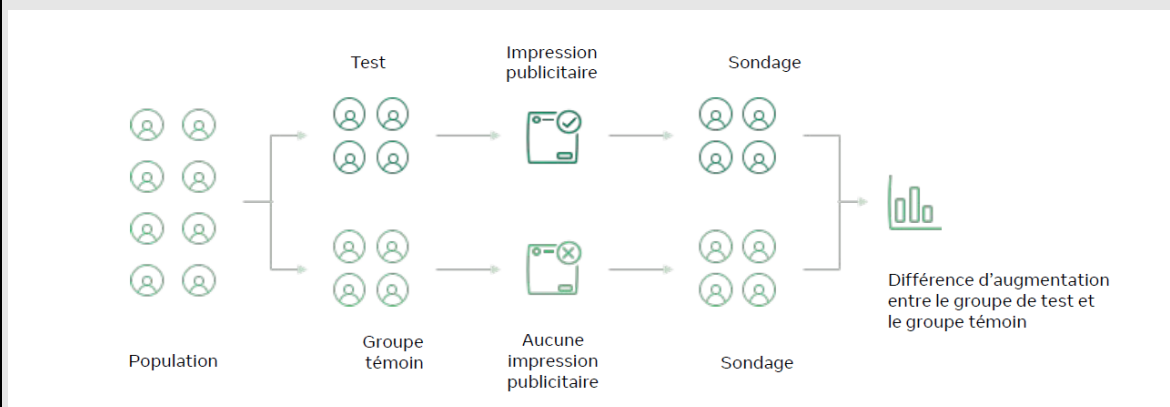
⁶³ Bürgin & Wilken, "Increasing consumer's purchase intentions towards fair-trade products through partitioned pricing", 2021.

⁶⁴ Kozinets et al., "Networked narratives: understanding word-of-mouth marketing in online communities", 2010.

⁶⁵ Challenges, « Plus courts mais plus chers : la télévision aligne ses formats publicitaires sur le digital », 5 octobre 2024.

Ces métriques sont pour partie directement disponibles pour tout annonceur sur la plateforme (nombres de vues, clics, interactions, trafics, etc.). Pour les effets sur les conversions directes, c'est-à-dire en actes d'achats, les plateformes proposent des techniques de *Brandlift*, réputées fonctionner comme les essais contrôlés randomisés pour tester l'efficacité d'un traitement médical ou d'une politique publique sur une population (cf. figure 3).

Figure 3 : Le fonctionnement d'un « Brand lift », présenté par une plateforme



Source : Une grande plateforme pour le compte de la mission.

Par construction, les plateformes de « *search* » (moteur de recherche) ou de « *retail* » (marchés en ligne) présentent des communications commerciales avantageuses car pertinentes pour les premières (en lien avec l'élément directement recherché par l'utilisateur) et/ou proches d'un acte d'achat (par exemple les liens sponsorisés ou promotionnels sur les sites des distributeurs ou des marchés en ligne).

Les réseaux sociaux s'appuient quant à eux sur les préférences révélées par les utilisateurs dans leurs interactions avec la plateforme.

Si la mission n'a pas obtenu d'études académiques en démontrant le surcroît d'efficacité, plusieurs éléments laissent penser que les plateformes disposent d'avantages comparatifs importants :

- leur taille les conduit à optimiser leurs outils et à les offrir à moindres coûts aux annonceurs ;
- leurs audiences sont croissantes, avec une profondeur de marché inachevée ;
- leur capacité de ciblage, de pertinence, de proximité avec les achats selon les modèles permet d'atteindre des objectifs précis ;
- leur capacité à évaluer en temps réel les messages et donc adapter les paramètres des campagnes très rapidement ;
- l'affichage d'une forme de transparence supérieure et simple sur les effets des campagnes.

A contrario, certains éléments expliquent que les annonceurs continuent à se déployer sur une diversité de médias (cf. Annexe IV) :

- la maîtrise moindre du contexte de diffusion finale de l'annonce (à côté de quels types de contenus, etc.) que sur les médias traditionnels ;
- l'image des plateformes et de leurs partenaires par rapport à ces médias traditionnels ;
- l'attention parfois moindre de leurs utilisateurs par rapport à celle accordée aux annonces de presse ou audiovisuel.

Source : Mission d'après les échanges et la documentation reçue des grandes plateformes.

La publicité en ligne introduit un degré d'individualisation supérieur, l'internaute étant soumis à des contenus publicitaires qui lui sont propres, contrairement aux communications commerciales diffusées en affichage, à la radio ou à la télévision, que tous les auditeurs ou spectateurs voient. En effet, les caractéristiques des utilisateurs sont connues des plateformes, et identifiées grâce à des algorithmes de *machine learning* : l'identité de chacun reste protégée, mais ses caractéristiques sont connues.

Par exemple, le modèle de marketing STP (*segmentation, targeting, positioning* ; Hanlon, 2022) établit différents profils de clients (segments), pour ensuite cibler (*targeting*) ceux que l'entreprise souhaite atteindre de manière particulière. Il permet à l'entreprise, avant de se positionner, de créer une stratégie de vente pour chacun des segments ciblés. Il s'agit d'une façon d'appréhender le principe de Pareto, selon lequel 20 % des clients sont responsables de 80 % des ventes⁶⁶, le coût (humain et financier) de l'analyse de ces données étant rentabilisé ensuite dans de meilleures ventes pour l'entreprise.

L'historique de ciblage des plateformes révèle une sophistication des techniques. En effet, les premières caractéristiques connues pour un utilisateur étaient démographiques (âge, genre, nombre d'enfants, avec 22 critères⁶⁷). *Google* a ensuite introduit la notion d'intérêt, qui permet de placer sur le site internet des contenus publicitaires en lien avec les intérêts de l'internaute et non avec le contenu consulté. L'introduction suivante fut celle des informations géographiques (Shieh, 2011). En 2017, *Google* a commencé à utiliser des algorithmes d'intelligence artificielle pour créer des audiences spécifiques, puis à utiliser les données liées à l'historique de recherche et aux événements. *Facebook* utilise, entre autres, un ciblage permettant aux entreprises de capter des personnes qui ressemblent aux clients actuels (*lookalike targeting*), que *TikTok* utilise aussi, ainsi que du ciblage basé sur l'appareil utilisé. En janvier 2022, les segmentations basées sur la religion, les orientations politiques et sexuelles ainsi que la santé auraient été retirées par *Facebook* (Cherepakhin, 2021).

Tableau 1 : Critères ajoutés historiquement par les plateformes dans leur ciblage publicitaire

	Google Ads	Facebook Ads	LinkedIn Ads	TikTok Ads
Demographic	2006	2009	2005	2019
Geographic	2011	2009	2005	2019
Interest	2009	2007	2019	2019
Behavioral	2009	2007	2016	2019
Device	2008	2014	2020	2019
Remarketing	2010	2013	2016	2019
Custom audience	2010	2014	2017	2019
Lookalike audience	2017	2013	2019	2019
Keyword targeting	2000	N/D	N/D	N/D
Follow up codes/ pixels for remarketing	exist	exist	exist	exist

Source : Somosi et al., « Targeting in Online Marketing », 2023.

Ces plateformes sont d'autant plus efficaces qu'elles touchent un public jeune, plus vulnérable aux effets des communications commerciales (cf. partie 1.2). Les jeunes faisant une utilisation particulièrement importante des réseaux sociaux sont donc doublement vulnérables, d'une part en raison de leur physiologie et d'autre part compte tenu de leur surexposition.

⁶⁶ Somosi et al., « Targeting in Online Marketing », 2023.

⁶⁷ Sarah, 2006.

Si les plateformes augmentent la profondeur et l'efficacité du marché publicitaire, dont elles portent la croissance (cf. Annexe IV), leur nature est en outre susceptible de renforcer certains biais cognitifs ou modes irrationnels de décision.

La consommation en ligne peut, dans ce contexte, être assimilable à une forme d'addiction. Les réseaux sociaux présentent des caractéristiques différentes des médias traditionnels et peuvent créer une dépendance à la dopamine, caractérisée par la tolérance. L'individu peut alors être dans l'incapacité de résister à son envie, et l'assuétude – l'envie de l'individu prend toute la place dans son existence, en pensée comme en acte engendrée par le phénomène de récompense aléatoire⁶⁸. Confronté à une situation qui se répète et qui distribue une récompense de façon aléatoire (nombre de « Likes » ou de commentaires à la suite d'une publication sur un réseau social, par exemple), tout individu peut développer une addiction à la situation (phénomène connu sous le nom de la « souris de Skinner »).

Cette tendance se traduit par un risque accru de l'exposition des personnes à risque ayant une faible alphabétisation publicitaire (*advertising literacy*), comme le souligne l'OCDE dans son rapport de 2023 sur la protection des consommateurs : « *consumers across a range of different subsets, whether low-or high-income or education, young or old, could be vulnerable in e-commerce, and [...] the vulnerabilities of certain consumers could be exacerbated (Riefa, 2020 [43] ; OECD, 2020 [37]). This is in part due to the increasing complexity of online transactions*⁶⁹ ».

⁶⁸ Bruno Patino, *La civilisation du poisson rouge*, 2019.

⁶⁹ OCDE, « *Consumer vulnerability in the digital age* », 2023.

2. Ces effets se traduisent économiquement par une augmentation de la consommation

Les mécanismes psychologiques mentionnés précédemment sous-tendent l'efficacité des campagnes de communications commerciales pour inciter à acheter : les effets économiques de la publicité en découlent mais nécessitent une analyse propre.

La mission a interrogé le rôle de la publicité relativement à la qualité comme à la quantité des produits consommés, dans l'objectif d'une consommation plus sobre. La mission en a objectivé l'impact tel qu'il est aujourd'hui caractérisé dans la littérature qui fait ressortir un **consensus économique sur l'efficacité des campagnes**.

Le rôle théorique de la publicité (dans le cadre de l'analyse des économistes néoclassiques) est de permettre l'information des consommateurs sur les produits qu'ils consomment. La plupart des modèles économiques incluant la publicité dans leurs équilibres font l'hypothèse que la publicité a un effet de prédation (répartir les parts de marché entre produits rivaux), ou un effet de coopération (l'augmentation de publicité pour un produit d'une marque va augmenter la demande pour d'autres produits d'autres marques)⁷⁰. L'effet global de la publicité sur la consommation est la combinaison de ces deux effets.

Les différentes revues de littérature, qu'elles proviennent du secteur publicitaire⁷¹, d'organisations non gouvernementales⁷², ou du monde académique⁷³ reconnaissent des résultats divergents historiquement s'agissant des effets économiques de la publicité. Une part de la littérature, soutenue notamment par les acteurs sectoriels, a longtemps souligné que la publicité n'avait pour effet que de répartir les parts de marché entre entreprises d'un même secteur ou de secteurs proches, sans jouer sur l'augmentation de la consommation globale d'un bien, ni *a fortiori*, sur la préférence pour la consommation plutôt que le loisir ou l'épargne. D'autres études du secteur publicitaire, sans recours aux méthodes académiques, indiquent cependant que 1 € dépensé en publicité en France générerait 12,5 € de produit intérieur brut (PIB) et que la publicité contribuerait à 10 % de la croissance du PIB⁷⁴. Une étude du cabinet Deloitte de 2017 chiffrait ce ratio à 7,5 € de PIB par euro dépensé en publicité. Les méthodologies utilisées pour parvenir à ces résultats sont néanmoins sujettes à caution. À l'inverse, d'autres articles ont affirmé depuis les années 1970 et les travaux de référence de J.K. Galbraith (*The Affluent society*), que **les communications commerciales augmentent à la fois la consommation en valeur absolue des biens dont elles font la promotion (peu importe la marque) comme la consommation dans son ensemble**.

⁷⁰ Friedman, 1983, cité dans Dubois et al., 2014.

⁷¹ Étude de Deloitte pour quantifier l'impact de l'investissement publicitaire sur le PIB (produit intérieur brut), à laquelle se sont associés l'AACC (Association des agences-conseils en communication), l'UDA (Union des annonceurs) et l'Udecam (Union des entreprises de conseil et d'achat média), 2017.

⁷² Public Interest Research Centre & WWF UK, "Think of me as devil? Opening the ethical debates in advertising", 2017.

⁷³ Hartmann et al., "Perspectives: advertising and climate change – Part of the problem or part of the solution", 2023.

⁷⁴ Étude de la filière Communication, L'incroyable effet de levier de la publicité.

Plusieurs éléments expliquent l'incomplétude et les divergences de la littérature économique :

- ♦ **le manque de données à la fois suffisamment désagrégées** (au niveau des produits), **stables dans le temps, reposant sur des données réelles** (investissements et ventes des entreprises) **et accessibles aux chercheurs** (prix d'achat de ces données) ne permet pas d'étudier avec les standards de la recherche les effets de la publicité sur le consommateur (cf. Annexe V, consacrée aux données) ;
- ♦ **l'établissement d'un facteur causal entre les campagnes de communication et la consommation de produits est rendue difficile par le rapport d'endogénéité⁷⁵, notamment identifié par Jung et Seldon dans leur revue de littérature de 1995⁷⁶, entre les dépenses de communications commerciales et les ventes :**
 - si les annonceurs font le choix d'augmenter les communications commerciales sur leurs produits les plus vendus, ce sont les ventes qui expliquent la publicité et non l'inverse ;
 - si les annonceurs font le choix d'augmenter les communications commerciales dans les contextes les plus favorables aux ventes (saisons, zones), distinguer l'effet des communications commerciales sur les ventes est rendu plus difficile : la hausse des ventes peut être attribué à la saison ou à la géographie plutôt qu'aux dépenses publicitaires (ou l'inverse).

Les enjeux pour l'ensemble des acteurs de l'identification de cet effet causal invitent à considérer avec prudence les résultats présentés par les acteurs économiques.

D'une part, les annonceurs relativisent régulièrement – y compris devant la mission – les effets des campagnes et la possibilité pour celles-ci d'influencer les consommateurs, argument stratégique pour éviter l'intervention du régulateur. D'autre part, en parallèle, les médias comme les publicitaires présentent de nombreuses métriques permettant de mesurer les effets des campagnes sur les consommateurs, et sont parfois rémunérés en fonction d'une métrique du retour sur investissement des campagnes. À l'inverse, les travaux d'acteurs d'influence non professionnels – telles que certaines organisations non-gouvernementales (ONG) ou des acteurs spécialisés dans l'environnement – se sont à ce jour plutôt concentrés sur d'autres aspects de la chaîne de valeur, comme la production ou les usages des biens, plutôt que sur les communications commerciales, leur attribuant *in fine* un rôle par hypothèse ou par construction, sans en vérifier la réalité empirique.

L'amélioration des données disponibles et des outils pour les traiter, en lien avec le développement de l'économétrie depuis les années 2000, ont permis de dépasser une partie de ces limites et d'établir des résultats d'études plus robustes sur les effets économiques des communications commerciales. Si les données accessibles aux chercheurs et autorités publiques demeurent incomplètes (cf. Annexe V), les études existantes permettent de mettre en évidence des impacts économiques des communications commerciales sur la consommation.

⁷⁵ En économétrie, l'endogénéité désigne notamment les situations où le sens de la causalité entre les deux variables est double et/ou plusieurs variables explicatives peuvent se confondre dans leurs effets.

⁷⁶ Jung, & Seldon, "The macroeconomic relationship between advertising and consumption", *Southern Economic Journal*, 1995.

2.1. Au plan micro-économique, les communications commerciales font évoluer les préférences des consommateurs et conduisent à une hausse de la consommation de biens

La littérature actuelle conclut à un effet agrégé positif des communications commerciales sur la consommation, tant au niveau micro-économique, c'est-à-dire sur certains marchés, qu'au niveau macroéconomique, c'est-à-dire sur le volume total consommé⁷⁷. Avant les années 2000, la littérature et les méta-analyses⁷⁸ concluaient régulièrement à l'absence d'effets avérés des communications commerciales. En 2003, Henry Saffer expliquait néanmoins que les études sur des séries de données d'entreprises « *n'étaient pas appropriées pour la mesure des effets de la publicité. Cependant, les études longitudinales trouvent en revanche des effets positifs entre publicité et consommation* »⁷⁹.

Les revues de littérature plus récentes montrent ainsi des effets statistiquement significatifs mais limités des campagnes publicitaires en matière de consommation.

Les exemples qui montrent une hausse de consommation liée aux campagnes sont multiples et sur des secteurs variés, comme les chips au Royaume-Uni⁸⁰, le marché des médicaments⁸¹ ou la bière⁸². Ces études montrent à la fois un effet positif sur la consommation des produits de la marque visée, mais également du produit dans son ensemble. Selon les auteurs d'un article sur les anti-dépresseurs, cela tend à montrer qu'« *une coopération publicitaire à l'échelle d'un produit produirait une augmentation du total de la publicité* » et de la consommation. **Ce résultat montre que les communications commerciales pour un type de bien peuvent augmenter sa demande globale.** Dans ce contexte, au sein d'une même gamme de produits, les communications sur les produits vertueux pour l'environnement sont susceptibles d'augmenter la demande pour l'ensemble des produits vertueux et non vertueux du même type. Ainsi, si les communications commerciales pour les véhicules individuels augmentent, même si elles comprennent davantage de véhicules moins émetteurs de CO₂, elles sont susceptibles d'augmenter la consommation de véhicules dans son ensemble. Une méta-analyse du *National bureau of economic research* (NBER, 2020)⁸³, organe américain indépendant de référence en matière d'évaluation de politiques publiques, montre des effets significatifs des campagnes publicitaires sur l'alcool. Cet article est d'autant plus pertinent qu'il explique les limites de la littérature qui ne concluent pas à des effets de ces campagnes ou de la régulation.

Dans l'ensemble, les effets des campagnes sont particulièrement marqués sur les publics jeunes. La méta-analyse du NBER met ainsi en exergue plusieurs références démontrant des effets sur les jeunes et les adolescents. Les études de l'OMS, qui ne concluent pas systématiquement à des effets sur la consommation ou l'appétence des populations adultes, concluent en revanche systématiquement à des effets sur les publics plus jeunes en matière de volumes d'achats⁸⁴.

⁷⁷ Et ce de façon plus consensuelle depuis l'article de Jung & Seldon, "The macroeconomic relationship between advertising and consumption", 1995.

⁷⁸ Les méta-analyses désignent les articles effectuant une synthèse des résultats de la littérature académique sur un champ donné.

⁷⁹ Saffer & Dave, "Alcohol Advertising and Alcohol Consumption by Adolescents", 2003.

⁸⁰ Dubois et al., "The Effects of Banning Advertising in Junk Food Markets", 2018.

⁸¹ Shapiro et al., "Positive Spillovers and Free Riding in Advertising of Prescription Pharmaceuticals: The Case of Antidepressants", 2018.

⁸² Rojas & Peterson, "Demand for differentiated products: Price and advertising evidence from the U.S. beer market", 2008.

⁸³ Saffer, "Evaluating Econometric Studies of Alcohol Advertising", 2020.

⁸⁴ Par exemple : Boyland et al., "Advertising as a cue to consume: a systematic review and meta-analysis of the effects of acute exposure to unhealthy food and nonalcoholic beverage advertising on intake in children and adults", *The American Journal of Clinical Nutrition*, 2016.

Certains articles attestent de la variété des effets des campagnes en fonction de leurs objectifs. Guitart et al.⁸⁵ montrent en particulier que les publicités de marque, visant des émotions et l'image de marque plutôt que l'information du consommateur, sont plus efficaces pour les modèles automobiles chers et de bonne qualité, alors que les vendeurs de véhicules de moins bonne qualité devraient privilégier l'information du consommateur et le prix pour les ventes. L'article conclut également que le contenu émotionnel (répandu sur les médias traditionnels) permet de capter l'attention du public et d'augmenter les recherches en ligne. Les études empiriques économiques sur le marché télévisuel⁸⁶ montrent des effets significatifs en matière de reconnaissance des marques et des retours sur investissement limités mais existants des campagnes télévisuelles.

Enfin, au-delà des acteurs académiques, et selon les interlocuteurs rencontrés par la mission, le retour sur investissement des communications commerciales est aujourd'hui régulièrement mesuré par les acteurs, qui concluent en moyenne à des effets positifs sur la consommation. Ces acteurs soulignent systématiquement le lien entre les campagnes et les ventes, soit directs et à court terme pour les campagnes visant des actes de conversion, soit de moyen et long terme pour les campagnes visant la connaissance et l'amélioration de l'image des marques. En cohérence avec les éléments recueillis auprès des acteurs, la littérature économique confirme l'effet des campagnes de communications commerciales sur la consommation. De fait, les évaluations conduites par Santé publique France sur certaines campagnes (suivi de la consommation d'alcool, du mois sans tabac, cf. *infra*) montrent des effets micro-significatifs sur les consommateurs visés, dont les comportements évoluent directement en lien avec les campagnes.

2.2. Au plan macro-économique, le volume de communications commerciales augmente le niveau global de consommation, sans pour autant nécessairement améliorer le bien-être global

Au niveau macroéconomique, le cadre théorique permet de comprendre comment les communications commerciales peuvent conduire à une hausse de la consommation globale. Dans l'ouvrage *l'Ère de l'opulence*, Kenneth Galbraith propose un cadre théorique dans lequel les communications commerciales permettent d'augmenter les besoins déjà saturés des consommateurs pour certains biens et services. Une partie de ces hypothèses théoriques est confortée par les travaux du Crédoc sur les relations des consommateurs à la publicité et à leurs paniers de consommation. Par exemple, le Crédoc note⁸⁷ que « les Français aspirent à plus de sobriété matérielle », mais que « les comportements restent consuméristes », ces comportements consuméristes touchant des besoins déjà saturés comme les vêtements, les cosmétiques ou l'hygiène.

⁸⁵ Guitart et al., "The impact of informational and emotional television ad content on online search and sales", *Journal of Marketing Research*, 2021.

⁸⁶ Exemples parmi les revues les mieux classées : (1) Shapiro, Hitsch & Tuchman, "TV advertising effectiveness and profitability: Generalizable results from 288 brands", *Econometrica*, 2021; (2) Dubé, Hitsch & Manchanda, "An empirical model of advertising dynamics", *Quantitative Marketing and Economics*, 2005; (3) Clark, Doraszelski & Draganska, "The effect of advertising on brand awareness and perceived quality: An empirical investigation using panel data", *Qme*, 2009.

⁸⁷ Millot & Lehuédé, « Le Black Friday, un condensé des ambivalences face à la consommation », *Consommation et modes de vie*, novembre 2023.

Empiriquement, Turino et Molinari (2018) ont testé un cadre théorique dans lequel la publicité augmente la consommation globale. La communication commerciale augmente la préférence relative pour la consommation par rapport à l'épargne et au loisir, et conduit les consommateurs à augmenter leur quantité de travail ainsi que leur niveau global de consommation. Ce modèle repose sur l'hypothèse – plutôt validée par la littérature empirique existante – que les communications affectent les préférences des consommateurs et ont un effet de coopération, ce qui se traduit par des effets des dépenses de communication en matière de consommation globale.

Appliqué à la France (Delpeuch et Turino, 2021) et à des données françaises, l'application aux données du modèle de référence de Turino conduit à une estimation d'effets significatifs sur le temps de travail et la consommation⁸⁸. Les auteurs estiment notamment, ces résultats étant des ordres de grandeur, que les communications commerciales auraient entraîné une hausse de 5,3 % de la consommation, de 0,84 % du taux de marge et de 6,6 % des heures travaillées entre 1992 et 2019. Plusieurs études qui établissent un lien causal entre communications commerciales et préférence pour la consommation renforcent la crédibilité des hypothèses prises, en démontrant sur des panels et à un niveau micro que la publicité augmente les préférences pour le « bonheur matériel » (Chia, 2010 ; Moldès et Ku, 2020 ; Oprea et al, 2014), le « consumérisme » (Frick et al., 2014) ou « le matérialisme (cf. *supra*)

Ces modèles, conditionnés par leurs hypothèses de départ, concluent que le volume actuel de communications commerciales conduit à une situation qui ne correspond pas à l'optimum macro et micro-économique :

- ◆ micro-économiquement, les communications commerciales conduiraient les consommateurs à un excès de consommation, diminuant leur bien-être sur le cycle de vie par la réduction des temps de loisir au profit du travail (pour être en mesure de consommer) et un recul de l'épargne. De fait, certains auteurs indiquent qu'une hausse trop significative des dépenses de communications commerciales diminuent le bien-être agrégé⁸⁹ en augmentant l'envie de consommer sans en augmenter les capacités ;
- ◆ macro-économiquement, les communications commerciales se traduiraient par un taux d'épargne insuffisant.

À cette critique de la littérature hétérodoxe, s'ajoute une critique théorique libérale, inscrite dans les modèles d'économie de l'attention. Cette critique indique que dans une économie de l'attention où les consommateurs disposent d'informations suffisantes sur les produits, les dépenses publicitaires permettent d'imposer une offre, mais pas nécessairement de faire connaître des produits nouveaux. Cela peut conduire à des hausses de prix liées au besoin de financer ces dépenses publicitaires, à des mécanismes de limitation de la concurrence empêchant l'accès au marché à de nouveaux entrants⁹⁰ et enfin à une substitution de l'investissement publicitaire à d'autres investissements plus productifs⁹¹.

D'un point de vue économique, les communications commerciales peuvent ainsi avoir des effets négatifs aux niveaux micro et macroéconomique, entraînant une « surconsommation » et contribuant à un mode de vie affectant l'environnement, y compris lorsqu'elles concernent des produits plus vertueux dans une gamme de produits.

⁸⁸ D'autres auteurs sont parvenus à des conclusions similaires hors de France. Par exemple, Brulle & Young (« *Advertising, individual consumption and the natural environment 1900-2000* », 2007) montrent que l'ensemble de la consommation, hors biens de première nécessité, est en partie influencée par la publicité.

⁸⁹ Sovinsky, Oswald, Proto, Michel, « *Advertising as a major source of human dissatisfaction* », CEPR, 2019.

⁹⁰ Baran & Sweezy, *Monopolist capital*, 1966.

⁹¹ Falkinger, « *Attention Economies* », 2003.

Ces résultats au plan macro-économique conduisent certains acteurs à recommander une taxation générale des communications commerciales, soit au travers d'une fiscalité directe, soit indirectement par l'absence de prise en compte des dépenses de communication dans les charges déductibles. Cette taxation viserait à réduire la pression publicitaire globale sur les consommateurs et, serait dans ce cadre théorique, pourvoyeuse de bien-être agrégé au sens économique.

L'Institut Veblen et l'association Communication et démocratie proposaient ainsi en 2022⁹² une taxation de 8 % des dépenses de publicité et de relations publiques concentrée sur les plus gros annonceurs, qui présenterait une rentabilité estimée de 1,6 Md € sur ses trois premières années d'application. Les conséquences sur la consommation seraient limitées à court terme (voire neutres à long terme), le PIB connaissant une baisse limitée, sans préjudice des possibles effets de compensation, notamment liés au bien-être en hausse, lui-même lié au développement des loisirs. Ces associations ont simulé différents modèles de taxation, présentées en détail dans leur rapport.

⁹²Institut Veblen et Communication et démocratie, *La communication commerciale à l'ère de la sobriété*, 2022.

3. La régulation des communications a des effets sur les comportements des consommateurs, à certaines conditions

Outre l'effet des communications commerciales sur les consommateurs, la mission a cherché à objectiver l'effet des régulations existantes sur les comportements de consommation.

De façon générale, les mesures de régulation des communications commerciales, dès lors qu'elles sont suffisamment englobantes, ont des effets sur les consommateurs. L'efficacité globale des stratégies de réglementation des communications commerciales alimentaires a par exemple été appréciée par une méta-analyse de l'institut national de santé du Québec en 2019 (cf. encadré 3).

L'efficacité des mesures de régulation est graduée en fonction de la nature des mesures retenues :

- ◆ les mesures de limitation et/ou d'interdiction sont efficaces pour induire des changements de comportement, dès lors qu'elles couvrent une part suffisante du marché pour éviter les effets d'éviction ;
- ◆ les mesures d'information des consommateurs **sur les produits et dans les communications commerciales** sont efficaces pour transmettre un message et le mémoriser (à condition d'être transparentes, non trompeuses et simples), et plus rarement pour faire évoluer les comportements ;
- ◆ **les campagnes d'information et de sensibilisation des consommateurs par les pouvoirs publics ou les ONG** présentent une efficacité comparable à celles des campagnes de communications commerciales et présentent l'intérêt de pouvoir être évaluées finement, **mais sont déployées à un niveau significativement moindre (autour de 2 % du marché des communications).**

Encadré 3 : Effets des messages d'information contenus dans les publicités

« De façon générale, les réglementations qui limitent l'exposition et la puissance de la publicité et de la promotion alimentaire semblent plus efficaces que celles qui imposent la diffusion de messages protecteurs ou sanitaires. Toutefois, les études présentent encore des limites et nous ne pouvons l'affirmer avec certitude. On peut penser qu'à certaines conditions, l'apposition de messages sanitaires ou protecteurs sur les publicités (comme les mentions légales) peut comporter des bénéfices de nature informationnelle, si elle constitue une composante d'un ensemble plus complet de mesures visant la création d'environnements socioculturels favorables au développement et à l'adoption d'habitudes de vie saines. En ce qui a trait plus spécifiquement aux mesures de mises en garde, Efferts, Franke et Teichert (2014) pensent qu'elles doivent être communiquées ailleurs que sur le support publicitaire du produit commercialisé. En effet, les effets confondants suscités par la combinaison d'informations de nature contradictoire mitigeraient l'efficacité de ce type de réglementation. »

Source : Institut national de santé publique du Québec, L'efficacité des stratégies de réglementation de la publicité et de la promotion alimentaires, 2019.

3.1. Les mesures d'interdiction de communications commerciales permettent de modifier les comportements d'achat, en particulier des publics vulnérables

Par manque de données de qualité, les premières études sur les effets de l'interdiction des communications commerciales concluaient à une absence d'effet sur la consommation totale. **A contrario, les études récentes ont démontré des effets de l'interdiction de la publicité sur certains produits.** Dès 2003, Henry Saffer, chercheur spécialisé sur la publicité sur le tabac et l'alcool, indiquait que « *les études sur les interdictions de publicité trouveront des effets favorables à ces interdictions si celles-ci sont générales, et les études sur les mesures de prévention [counteradvertising] trouveront probablement que ces mesures réduisent la consommation* ».

Les interdictions générales de publicité sont efficaces pour réduire la consommation. Le NBER a publié en 2020 une méta-analyse sur les effets de l'interdiction de certaines communications commerciales sur l'alcool, qui conclut à des effets modérés mais significatifs des mesures d'interdiction sur les plus jeunes dès lors que les données utilisées sont suffisamment granulaires. En cohérence, **ces interdictions sont les plus efficaces sur les publics les plus vulnérables aux campagnes, à savoir les publics jeunes (cf. partie 1.2)⁹³.** Il est notable que l'obtention des résultats semble corrélée au type de données utilisés : les études les plus anciennes, qui reposent sur des données linéaires et des séries temporelles, ne distinguent pas d'effet des mesures d'interdiction alors que les études les plus récentes, qui s'appuient sur des données plus complètes, concluent à des effets significatifs.

Du point de vue des volumes investis par les entreprises en communication, les limitations de publicité sont efficaces si elles sont suffisamment larges, c'est-à-dire si elles couvrent une part de marché significative. L'étude de l'Inserm et de Santé publique France sur les comportements alimentaires déjà citée conclut sur la base des expériences sud-coréennes et britanniques qu'une interdiction « trop ciblée » (au cas d'espèce sur les tranches de publicité télévisée exclusivement destinées aux enfants) n'obtient pas d'effets significatifs, alors qu'une interdiction plus large permet de réduire significativement les investissements publicitaires sur les produits interdits. Ces interdictions partielles peuvent en outre voir leurs effets favorables partiellement réduits par (1) la substitution vers des produits similaires mais non couverts par l'interdiction si celle-ci n'est pas correctement ciblée, (2) la réduction du prix des produits nocifs du fait du recul de l'investissement publicitaire dans les coûts des entreprises, et (3) la substitution de la publicité sur les médias interdits vers d'autres médias ou vers le marketing, autorisés (marketing, sponsoring, etc.). En 2018, une étude a démontré l'existence d'une telle atténuation dans le cas d'une interdiction des communications commerciales sur la *junk-food*⁹⁴ au Royaume-Uni, par un report des pratiques publicitaires.

Les interdictions larges ont des effets significatifs sur les comportements de consommation. Les méta-analyses les plus récentes, qui présentent l'avantage de comprendre des évaluations des méthodologies utilisées en recherche pour établir leurs résultats, concluent à des effets significatifs des mesures larges d'interdiction des communications commerciales. L'étude précitée sur la *junk food* conclut notamment que, à prix constants, l'interdiction des communications commerciales sur les chips sur tous les supports entraînerait une baisse des achats de 20 %. Avec une réduction des prix, le niveau baisse de 15 %.

⁹³ Saffer, "Evaluating econometrics studies of alcohol advertising", 2020.

⁹⁴ Dubois, Griffith & O'Connell, "The effects of banning advertising in junk food markets", *The Review of Economic Studies*, 2018.

Tableau 2 : Extrait de l'article de méta-analyse de NBER

TABLE 1. Econometric studies of alcohol advertising

Study authors	Year	Data sample	Conclusion
Panel 1: Time-series ban studies			
Smart & Cutler	1976	British Columbia	No effect of advertising
Ogborne & Smart	1980	Manitoba	No effect of advertising
Makowsky & Whitehead	1991	Saskatchewan	No effect of advertising
Panel 2: Time series advertising expenditures studies			
Nelson	1999	U.S. quarterly	No effect of advertising
Duffy	2001	U.K. 1964–1996 quarterly	No effect of advertising
Wilcox et al.	2015	U.S. 1971–2012	No effect of advertising
Panel 3: Pooled data ban studies			
Young	1993	OECD 1970–1990	Mixed
Miron	1999	U.S. 1900–1995	No effect of ban during prohibition
Milyo & Waldfogel	1999	Rhode Island 1995–1997	Indirect evidence of no effect of price advertising
Nelson & Young	2001	OECD 1970–1990	Positive effect of bans
Saffer & Dave	2002	OECD 1970–1995	Negative effect of bans
Nelson	2010a	OECD 1975–2000	No effect of ban
Panel 4: Pooled data advertising expenditures studies			
Goel & Morey	1995	U.S. 1959–1982	Mixed results
Gius	1996	Brand level data	No effect of ads
Saffer	1997	U.S. 1986–1989 quarterly	Small positive effect of ads on highway fatalities
Saffer & Dave	2006	U.S. 1996–1998	Small positive effect on youth consumption
Molloy	2016	U.S. 2000–2007	Small positive effect on youth consumption

Note: OECD = Organisation for Economic Co-Operation and Development.

Source : NBER, Saffer, 2020.

Les mesures d'interdiction des communications commerciales sont les plus efficaces parmi les régulations des communications commerciales pour réduire la consommation des produits visés. Pour être efficaces, elles doivent toucher les médias qui atteignent le plus les publics qui y sont vulnérables. La régulation des communications commerciales est l'une des possibles interventions de l'État dans le cadre de la mise en place de conditions favorables à une consommation durable, au-delà de l'interdiction de vente, la taxation ou la subvention. Dans son rapport de 2019, l'OCDE⁹⁵ a classé les différentes mesures visant à promouvoir la santé et une alimentation saine par ordre décroissant de leur retour sur investissement par dollar investi (cf. encadré 4), permettant d'illustrer une plus grande efficacité des mesures de limitation et d'interdiction.

Ces mesures de régulation strictes sont soutenues en matière de publicité sur l'alcool par Santé publique France, qui indique à la mission que « *la régulation stricte voire l'interdiction de la publicité en faveur des boissons alcoolisées font partie des mesures préconisées par l'OMS et l'OCDE pour lutter contre les effets nocifs des consommations d'alcool. Dans son rapport publié en 2021, l'OCDE considère que pour 1 dollar investi dans la régulation de la publicité, 2 dollars sont économisés. Pour l'interdiction totale de publicité ciblant les enfants, ce sont 2,7 dollars qui sont économisés pour 1 dollar investi* ».

⁹⁵ Cecchini & Vuik, "The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention", OCDE, 2019.

Encadré 4 : Classement des mesures d'information des consommateurs les plus efficaces en fonction de leurs coûts

1. La régulation de la publicité, entendu comme son interdiction ou la limitation de sa quantité (5,6 dollars étasuniens (\$) de bénéfices pour le PIB par dollar investi) ;
2. L'affichage des calories sur les menus (4,8 \$ de bénéfices par dollar investi) ;
3. Les campagnes médiatiques de sensibilisation (4,1 \$ de bénéfices par dollar investi) ;
4. Les programmes de lutte contre la sédentarité sur le lieu de travail (4,1 \$ de bénéfices par dollar investi) ;
5. Les applications sur <i>smartphone</i> (2,4 \$ de bénéfices par dollar investi) ;
6. L'étiquetage nutritionnel des aliments (2,1 \$ de bénéfices par dollar investi) ;
7. Les programmes d'incitation à l'activité physique (0,9 \$ de bénéfices par dollar investi) ;
8. La prescription d'activité physique (0,9 \$ de bénéfices par dollar investi) ;
9. Les programmes de qualité de vie au travail (0,7 \$ de bénéfices par dollar investi).

Source : OCDE.

3.2. Les messages d'information sont efficaces pour la mémorisation des messages, mais seuls certains ont des effets sur les comportements

En France depuis 2004, un « *compromis entre la préservation des libertés et la protection de la santé* » (ou de l'environnement) a été recherché, qui fait « *cohabiter une information objective et une incitation à adopter des comportements vertueux avec des messages promotionnels* »⁹⁶. Ainsi, les messages publicitaires pour des produits alimentaires industriels, trop sucrés ou trop salés, doivent être accompagnés d'un message d'information à caractère sanitaire⁹⁷. Ce choix de politique publique s'est étendu ensuite à d'autres secteurs, dont celui de l'environnement (cf. Annexe I). L'efficacité des messages d'information pour inciter les consommateurs à des décisions plus respectueuses de la santé ou de l'environnement est néanmoins variable et dépend de certaines conditions.

Le secteur alimentaire a notamment fait l'objet d'importantes régulations des communications commerciales (cf. Annexe I) dans le but d'aider le consommateur à préserver sa santé. Ces réglementations ont fait l'objet d'évaluations en France⁹⁸ comme au Canada⁹⁹, qui identifient les caractéristiques des informations contenues dans les communications commerciales permettant d'orienter les comportements des consommateurs et analysent leurs effets sur les comportements.

Pour que ces messages soient mémorisés, voire pour éviter de susciter un rejet par le consommateur, les deux principales synthèses de la littérature précitées^{98,99} soulignent que les messages transmis aux consommateurs doivent être :

- ◆ simples ;
- ◆ clairs ;
- ◆ non injonctifs ;
- ◆ s'appuyer sur des éléments visuels et sonores marquants (couleur etc.) ;
- ◆ évoluer régulièrement pour ne pas lasser les consommateurs ;
- ◆ limités en nombre ;

⁹⁶ Inserm et Santé publique France, *Agir sur les comportements nutritionnels*, 2017.

⁹⁷ Article L. 2133-1 du code de la santé publique.

⁹⁸ Inserm et Santé publique France, *Agir sur les comportements nutritionnels*, 2017.

⁹⁹ Institut national de santé publique du Québec, *L'efficacité des stratégies de réglementation de la publicité et de la promotion alimentaires*, 2019.

- ◆ identifiables et distinguibles de l'image de la marque ;
- ◆ s'appuyer sur des éléments factuels ou techniques transparents (codification, notation) ;
- ◆ crédibles, c'est-à-dire non concurrencés par des messages fallacieux, généraux ou trompeurs (messages d'écoblanchiment, par exemple).

Sur cette base, **les dispositifs français d'information des consommateurs existants, en particulier en matière de santé et d'environnement, se révèlent d'une efficacité variable selon le type de message.**

3.2.1. Une partie des messages actuellement obligatoires est moins susceptible d'être efficace, en particulier s'agissant des mentions obligatoires

Les principaux messages d'information à caractère sanitaire obligatoires (dont certains sont les mentions obligatoires) **contenus dans les publicités (« manger-bouger », « cinq fruits et légumes par jour », etc.), sont compris et mémorisés par les consommateurs, mais ne permettent pas d'effets avérés ou mesurables sur les comportements.**

Les premières évaluations, réalisées par l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes, devenue Santé publique France) en 2007 montrent que la population dit comprendre et assimiler les messages : 70 % des messages sont intégrés (en particulier par les plus jeunes), 21 % déclarent avoir changé leurs comportements alimentaires, 72 % des enfants déclarent faire attention à leur alimentation. Pourtant il existe un écart entre la représentation que les gens ont de leur comportement et les comportements réels observés par un tiers neutre. Ainsi, les comportements observés n'évoluent pas et le pourcentage de population atteint d'obésité augmente depuis 2007.

Néanmoins, **leur multiplication, leur répétition, et leur nombre conduisent à des effets d'inattention** (les consommateurs ne sont plus attentifs au message, voire l'ignorent mécaniquement). S'agissant de l'alcool, une méta-analyse de 2018¹⁰⁰ montre par exemple que :

- ◆ les messages d'avertissement sont compris et assimilés par les consommateurs et sont efficaces pour la compréhension du risque ;
- ◆ leurs effets sur les pratiques sont limités voire non significatifs ;
- ◆ leurs effets sont dépendants du contenu (couleur, contenu du message, attributs, etc.) et de leur cible (statut-socioéconomiques, historique de consommation, âge).

Les études récentes ne remettent pas en cause les résultats de l'étude Inserm de 2017 : **l'insertion de messages d'information dans les publicités contribue à diffuser l'information et ancrer des messages, mais n'est pas suffisante à faire évoluer les comportements.** Surtout, comme l'indique Santé publique France à la mission, « *il n'existe pas d'évaluation d'impact [sur la consommation ou la santé] de la mesure* ».

En outre, certaines mentions ne sont pas formulées pour atteindre un niveau maximum d'efficacité. La mention « *L'abus d'alcool est dangereux pour la santé* » ne correspond pas, selon le groupe d'experts sur le discours public relatif à l'alcool¹⁰¹, à la réalité de ses études, l'alcool étant dangereux même sans abus. Ainsi, le groupe conclut que : « *L'avertissement actuel sanitaire réglementaire est donc obsolète. Cet avis recommande que l'avertissement réglementaire obligatoire apposé sur les publicités pour l'alcool soit revu :*

- ◆ *en modifiant l'information qui figure actuellement « L'abus d'alcool est dangereux pour la santé » ;*

¹⁰⁰ Dossou & Gallopel-Morvan, « Les avertissements sanitaires sont-ils efficaces pour lutter contre la consommation excessive d'alcool ? Synthèse de la littérature et voies de recherche », *Journal de gestion et d'économie médicales*, 2018.

¹⁰¹ Santé publique France, site internet, « Avis d'experts relatif à l'évolution du discours public en matière de consommation d'alcool en France organisé par Santé publique France et l'Institut national du cancer », 2017 ([lien](#)).

- ◆ en empêchant les annonceurs d'ajouter un autre message à celui imposé par la loi (tels que « À consommer avec modération »).

Le nouvel avertissement pourrait être : « Toute consommation d'alcool comporte des risques pour votre santé. » ».

Par ailleurs, les messages portés par le Gouvernement ont une faible acceptabilité et sont considérés comme étant peu efficaces. Le Gouvernement britannique a fait réaliser en 2021 une étude sur un panel représentatif de près de 6 000 citoyens dans le cadre de la lutte contre l'obésité. Les participants devaient évaluer l'acceptabilité de différentes mesures, et l'étude a comparé l'acceptabilité des mesures lorsqu'elles étaient portées par le Gouvernement ou non. Systématiquement, **les mesures portées par le Gouvernement sont moins acceptables pour la population que lorsque les mêmes mesures sont portées par un autre acteur.** La différence dans ces niveaux d'acceptabilité est notamment portée par les mesures « *restreindre les portions alimentaires* » (huit points d'acceptabilité en moins lorsque la mesure est portée par le gouvernement), « *fournir des informations sur les aliments* » et « *fournir des informations sur le contenu en alcool* ».

Une autre situation mise en avant par la recherche académique est le cas où le message « rate » sa cible : l'effet incitatif des messages sanitaires incitant à avoir une alimentation plus saine est plus marqué chez les enfants qui ont déjà une alimentation de meilleure qualité¹⁰².

Enfin, certaines campagnes ont même des effets contre-productifs, démontrés empiriquement par une étude de Werle et Cuny de 2012. Ces messages sont susceptibles de :

- ◆ passer pour un message de qualité du produit, ou d'identification de la marque. Par exemple, la mention obligatoire « *L'énergie est notre avenir, économisons-la* » est assimilée au slogan d'EDF ;
- ◆ susciter des réactions adverses des consommateurs, qui, confrontés à un avertissement sanitaire, recherchent une « récompense hédonique » dans l'acquisition d'un produit potentiellement nocif. L'étude de l'Inserm rappelle l'exemple de consommateurs qui, confrontés à des avertissements sur leur consommation alimentaire, choisissent davantage de manger une glace. De même, le risque de banalisation des messages liés à leur répétition dans le temps ou à leur multiplicité a été mis en avant par d'autres auteurs (Ayadi et Ezan, 2011).

Parmi les dispositifs d'information existants, les mentions obligatoires adossées aux publicités¹⁰³ n'ont pas d'effet démontré. Outre la recherche empirique, les annonceurs et les médias les diffusant ainsi que les consommateurs en rejettent le fonctionnement (cf. Annexe I). Une évaluation réalisée par l'ARPP en 2023¹⁰⁴ montre une perception critique :

- ◆ moins de 20 % des sondés sont capables de répondre aux questions sur les mentions obligatoires ;
- ◆ plus de deux tiers ne les trouvent pas claires, trop nombreuses, ne les incitent pas à changer leur comportement ;
- ◆ le bénéfice des mentions obligatoires est attribué aux marques, et non à la protection du consommateur.

¹⁰² INPES et ministère chargé de la santé, « Post-test des messages sanitaires apposés sur les publicités alimentaires auprès des 8 ans et plus », 2007 ([lien](#)).

¹⁰³ L'objectif des mentions obligatoires est de permettre à un contenu que l'on sait « nocif » d'être exprimé en supposant que la lecture/l'écoute de la mention obligatoire permettra de modérer le message aguicheur exprimé dans la publicité afin de limiter l'acte d'achat.

¹⁰⁴ Institut national de la consommation (INC) pour le fonds de dotation de l'ARPP, « Quelle perception ont les français des mentions légales dans les publicités en 2023 ? », 2023 ([lien](#)).

Le plan d'actions adossé au rapport propose en conséquence d'abandonner l'ensemble des mentions obligatoires, une fois que les conditions d'une meilleure information des consommateurs seront remplies, suivant notamment les différents moyens identifiés par ce plan. L'annexe I comprend un recensement des mentions obligatoires identifiées par la mission (une trentaine de dispositifs).

3.2.2. Le Nutri-Score est l'un des seuls dispositifs d'information qui permet d'orienter les comportements d'achats alimentaires

Comme le rappelle Santé publique France, « **le Nutri-Score a été développé pour faciliter la compréhension des informations nutritionnelles par les consommateurs et ainsi de les aider à faire des choix éclairés.** Le Nutri-Score a été mis en place pour la première fois en France en 2017, en se basant sur les travaux de l'équipe du professeur Serge Hercberg ainsi que l'expertise de l'Agence nationale de sécurité sanitaire (Anses) et du Haut conseil de la santé publique (HCSP). Depuis son lancement en France, plusieurs pays ont décidé de recommander son utilisation : la Belgique, la Suisse, l'Allemagne, l'Espagne, les Pays-Bas et le Luxembourg. **En 2023, le comité scientifique européen du Nutri-Score a proposé de faire évoluer l'algorithme afin que le logo soit davantage aligné avec les recommandations alimentaires** des différents pays impliqués, qu'il prenne mieux en compte les connaissances scientifiques et qu'il s'adapte aux évolutions de l'offre alimentaire. Le nouvel algorithme est mis en œuvre à partir du printemps 2024 en France. »

Reposant sur un système simple (cinq lettres de A à E et cinq couleurs de vert foncé à rouge), le Nutri-Score est attribué sur la base d'un score prenant en compte, pour 100 grammes ou 100 millilitres de produit, la teneur en nutriments et aliments à favoriser (fibres, protéines, fruits, légumes, légumineuses, fruits à coques, huile de colza, de noix et d'olive) et en nutriments à limiter (énergie, acides gras saturés, sucres, sel). Après calcul, le score obtenu par un produit permet de lui attribuer une lettre et une couleur, sur la base de l'information contenue dans la déclaration nutritionnelle obligatoire présente sur les produits.

Le Nutri-Score a fait la preuve de son efficacité pour améliorer les paniers des ménages et la composition des produits. Plus d'une centaine de publications académiques depuis 2012¹⁰⁵ ont permis d'en établir l'efficacité en matière d'évolution des pratiques de consommation, par rapport aux autres outils disponibles d'affichage d'information nutrition. La nature du score (simplicité, couleur, clarté) est cohérente avec les objectifs retenus par la littérature pour une communication efficace et influençant les comportements des consommateurs.

Plusieurs éléments étayent cette efficacité, en particulier sur les comportements des consommateurs¹⁰⁶ :

- ◆ le Nutri-Score est performant et plutôt plus efficace que d'autres indicateurs nutritionnels pour classer les produits ;
- ◆ le Nutri-Score améliore la qualité des recettes des industriels comme le montre les données de l'observatoire de la qualité de l'alimentation (Oqali)¹⁰⁷ ;
- ◆ le Nutri-Score améliore la qualité nutritionnelle du panier d'achat quand il est présent (de 4,5 % à 9,4 % selon les études), y compris sur les consommateurs les plus modestes ;

¹⁰⁵ Voir le blog de l'équipe de recherche en épidémiologie nutritionnelle (EREN) Inserm/Inrae/Cnam/Université Sorbonne Paris Nord ([lien](#)).

¹⁰⁶ Devaux, Aldea, Lerouge, Vuik & Cecchini, "Establishing an EU-wide front-of-pack nutrition label: Review of options and model-based evaluation", 2024.

¹⁰⁷ Oqali, disponible [ici](#), exploité par exemple par l'UFC Que Choisir ? ([lien](#)).

Par ailleurs, le **Nutri-Score permet d'améliorer la santé de la population** :

- ♦ la consommation d'aliments moins bien classés sur l'échelle du Nutri-Score est associée à un risque plus élevé de maladies chroniques et une augmentation de la mortalité dans des études de cohortes ;
- ♦ il permettrait d'améliorer la santé de la population (deux millions de maladies évitées) ainsi qu'une réduction des dépenses de santé, notamment liées à l'obésité, évaluées en France à près de 10,6 Md€¹⁰⁸.

Tableau 3 : Synthèse des études d'efficacité du Nutri-Score

L'efficacité du Nutri-Score sur les comportements des consommateurs a été évalué dans différentes études.

Premièrement, un essai contrôlé en conditions réelles¹⁰⁹ réalisé lors de l'étude *ex ante* menée en France en 2016 afin de choisir le système d'étiquetage nutritionnel simplifié qui serait recommandé par les pouvoirs publics :

- dans cette étude, **quatre systèmes d'étiquetage ont été comparés** (cf. graphique 1 *infra*) : Nutri-Score, SENS, Nutri-Couleurs et Nutri-Repères. L'expérimentation a été menée dans 60 supermarchés de 4 régions différentes (10 supermarchés par système et 20 supermarchés contrôles) et a duré 10 semaines. Quatre rayons ont été inclus et une partie des produits de ces rayons a été étiquetée à l'aide de stickers collés sur les produits.

Graphique 1 : Différents modèles de score testés



- **cette étude a démontré une efficacité supérieure du Nutri-Score**, comparé aux autres systèmes testés, pour améliorer la qualité nutritionnelle des paniers d'achat. De plus, le Nutri-Score était le logo ayant le plus d'impact sur les individus achetant les produits les moins chers, ce qui était prometteur en matière d'équité en santé et de lutte contre les inégalités sociales de santé.

Par ailleurs, des études sur les achats réels en conditions expérimentales d'achat (études d'économie expérimentale)¹¹⁰, certaines ayant été menées sur des publics spécifiques, tels que les étudiants, les individus atteints de maladie chronique ou ceux issus de milieux socio-économiques plus défavorisés :

- en cohérence avec l'étude en conditions réelles, ces études ayant comparé différents logos ont également démontré la supériorité du Nutri-Score pour améliorer la qualité nutritionnelle des paniers d'achat ;
- de même, ces études avec un design d'essai contrôlé randomisé (ECR) comparant plusieurs logos ont conclu à un effet supérieur du Nutri-Score pour améliorer la qualité nutritionnelle des paniers, quelles que soient les populations évaluées.

¹⁰⁸ Asterès, « L'obésité en France : un coût de 10,6 Mds€ par an pour la collectivité », 2022.

¹⁰⁹ Dubois, Albuquerque, Allais, Bonnet, Bertail, Combris, Lahlou, Rigal, Ruffieux & Chandon, "Effects of front-of-pack labels on the nutritional quality of supermarket food purchases: evidence from a large-scale randomized controlled trial", 2021.

¹¹⁰ Par exemple : (1) Crosetto, Muller & Ruffieux, « Réponses des consommateurs à trois systèmes d'étiquetage nutritionnel face avant », 2016 ; (2) Crosetto, Lacroix, Muller & Ruffieux, « Modification des achats alimentaires en réponse à cinq logos nutritionnels », 2017 ; (3) Crosetto, Lacroix, Muller & Ruffieux, « Nutritional and economic impact of five alternative front-of-pack nutritional labels: experimental evidence », 2020.

Enfin, des études déclaratives¹¹¹ ayant interrogé les participants sur l'impact du Nutri-Score sur leur achat, depuis sa mise en place :

- depuis cette mise en place, Santé publique France mène des études sur des panels d'individus âgés de 15 à 75 ans, représentatifs de la population française (quotas), afin de suivre la perception et l'utilisation déclarée du Nutri-Score. **Lors du dernier point de mesure en décembre 2023, 38 % des personnes interrogées citaient spontanément le Nutri-Score pour évaluer la qualité nutritionnelle des produits (+20 points par rapport à septembre 2020) et 73 % indiquaient tenir compte (souvent ou parfois) du logo lors de leurs achats ;**
- on peut noter également sur le marché français quelques résultats issus de **panels de vente parus** dans la presse, montrant une augmentation des ventes des produits A et B et une diminution de ceux classés D et E, qui confirment donc les résultats des études scientifiques suite au déploiement du logo. Néanmoins, ces données n'ont pas fait l'objet de publications scientifiques.

Outre l'impact direct sur les consommateurs, il est important de noter que **le Nutri-Score a également un impact sur l'offre alimentaire** car, en plus de faciliter l'information du consommateur, il vise à **encourager la reformulation des produits** de la part des industriels. L'impact sur la formulation des produits a été démontré dans l'étude de Bauner de 2022¹¹², ayant évalué la composition nutritionnelle de produits nouveaux, en comparaison à ceux d'autres pays n'ayant pas adopté le logo.

Source : Santé publique France.

3.2.3. La présence d'allégations environnementales a des effets sur les choix de consommation

3.2.3.1. Les allégations environnementales incitent à une consommation « plus verte », sans inciter nécessairement à la sobriété

Les allégations environnementales sont entendues dans la présente annexe au sens large comme tout signal, y compris coloré, qu'un produit ou une marque est favorable à la préservation de l'environnement ou a des effets négatifs limités sur celui-ci. **Les allégations environnementales accompagnant les produits ont des effets tant sur les préférences des consommateurs que sur leur panier d'achat.** La présence de mentions environnementales augmente la consommation des biens verts¹¹³, et la littérature a démontré des effets sur le consommateur à plusieurs niveaux :

- ◆ les consommateurs anticipent des effets positifs de leur consommation verte ;
- ◆ les consommateurs souhaitent obtenir une validation sociale par leur consommation verte ;
- ◆ les signaux de la communication environnementale (couleurs, etc.) produisent une expérience positive du consommateur lors de son acte d'achat ;
- ◆ la peur et la culpabilité d'une action défavorable à l'environnement produit des changements de consommation ;
- ◆ les biais des consommateurs peuvent les conduire à assimiler les caractéristiques environnementales d'un produit ou d'une consommation commerciale à l'efficacité d'un produit ou encore, sous l'effet de communications répétées, à engager des actes d'achat ;
- ◆ la précision des termes et de la mesure (Hartmann et Apaolaza-Ibanez, 2009) notamment) comme la clarté, la spécificité et l'impact du message sont centraux ;

¹¹¹ Santé publique France, données sur la notoriété et l'utilisation déclarée du Nutri-Score. Dernière enquête de décembre 2023 (non publiée). Résultats des précédentes vagues d'enquête disponible sur le site de l'agence.

¹¹² Bauner & Rahman, "The effect of front-of-package nutrition labelling on product composition", *European Review of Agricultural Economics*, 2024.

¹¹³ Castro-Santa, Drews, van den Bergh, "Nudging low-carbon consumption through advertising and social norms", *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 2023.

Les biais cognitifs conduisent à des raccourcis dont le cerveau tient davantage compte qu'une explication détaillée. La littérature permet d'identifier quelques **exemples de marqueurs conduisant les consommateurs à percevoir un produit comme « favorable à l'environnement »** (Gershoff & Frels, 2015) :

- ◆ la couleur verte (McShane & Noseworthy, 2017) ;
- ◆ les labels (Hahnel et al. 2015) ;
- ◆ le *packaging* (Seo & Scammon, 2017) ;
- ◆ une simple image de la nature (Hartmann et al., 2009).

La littérature récente conclut en outre à un lien significatif entre les représentations de l'environnement dans les communications commerciales et l'attitude des consommateurs. Une communication commerciale mettant en valeur une entreprise comme « favorable à l'environnement » déclenche une réaction favorable des consommateurs envers la marque et augmente l'intention d'achat (Hartmann et Apaolaza-Ibanez, 2009).

Par ailleurs, selon le bureau européen de l'union des consommateurs (BEUC), 48 % des consommateurs préfèrent acheter des produits présentant des labels environnementaux.

Ces allégations et labels environnementaux contribuent ainsi à la perception des produits comme étant « durables » et augmentent leur consommation relative et globale, mais ne consistent néanmoins pas en une incitation à la sobriété. Sur certaines catégories de produits, comme l'automobile, qui sont liés à des modes de vie que les politiques publiques cherchent à faire évoluer, la hausse de la consommation des produits identifiés comme « verts », tels que les véhicules électriques ou hybrides, n'est pas nécessairement gage d'un changement des comportements de mobilité.

3.2.3.2. À l'inverse, l'écoblanchiment contribue à décrédibiliser l'ensemble des communications environnementales et limite la consommation de produits « verts »

L'écoblanchiment¹¹⁴ et la multiplication des allégations environnementales entraîne un manque de confiance des consommateurs qui atténue cet effet favorable. Les consommateurs les moins avertis distinguent difficilement l'écoblanchiment, ce qui augmente le scepticisme global vis-à-vis de l'ensemble des allégations environnementales, et diminue l'intention globale de consommer des produits identifiés comme « verts »¹¹⁵.

L'écoblanchiment créé de la confusion dans l'esprit des consommateurs. Une partie significative des allégations environnementales est aujourd'hui infondée : soit qu'elles soient trop imprécises ou invérifiables (plus de la moitié), soit qu'elles soient fallacieuses. Ces éléments ont été repris dans l'étude d'impact de la Commission européenne sur les allégations environnementales. Alors que 53 % des allégations étudiées par la Commission sont vagues, générales, infondées, voire trompeuses, et 40 % ne reposent sur aucune preuve scientifique, les trois quarts des consommateurs ne font pas confiance à ces allégations, et y accordent une importance moindre en raison de la confusion induite. Selon le BEUC, **34 % des consommateurs déclarent avoir été confrontés à de l'écoblanchiment au cours des douze derniers mois, et seulement 3 % s'identifient comme compétents pour distinguer eux-mêmes des allégations trompeuses.**

¹¹⁴ Entendue ici comme la présentation infondée, trompeuse, générale, imprécise ou non démontrable de qualités environnementales.

¹¹⁵ Revue de littérature disponible dans l'article : Rathee & Milfeld, "Sustainability advertising: literature review and framework for future research", *International Journal of Advertising*, 2023.

Cela se traduit dans les actes d'achats des consommateurs : une majorité des consommateurs affirme ne pas en tenir compte dans son comportement d'achat, selon le BEUC.

Dans ce contexte, le phénomène de « greenhushing » (refus des entreprises d'inclure des allégations environnementales car elles susciteraient des contraintes et un risque juridique) peut permettre aux consommateurs de mieux distinguer les allégations environnementales fondées et sérieuses. De fait, la réduction du nombre d'allégations environnementales pourrait permettre aux consommateurs de mieux identifier les biens et services vertueux. Comme l'indique l'Ademe, dans un contexte d'allégations nombreuses, *« chacun est confronté à un trop plein d'informations [...]. Cela crée plutôt un phénomène de rejet, d'habitude et de désintérêt »*¹¹⁶.

Dans l'objectif d'augmenter la consommation relative de biens plus durables, l'étude de la littérature réalisée par la mission montre qu'un cadre permettant d'assurer la fiabilité des allégations environnementales est pertinent. À cet égard, la mission recommande dans son plan d'actions (cf. Proposition n° 8) un engagement des autorités françaises dans la conclusion des discussions et de la mise en œuvre de la directive européenne dite « Green Claims » (cf. Annexe I).

La hausse de la part de communications commerciales comportant des allégations environnementales de qualité est également souhaitable afin d'orienter le consommateur vers celles-ci, à condition qu'elles ne conduisent pas à présenter systématiquement des biens et services hors de portée des consommateurs ce qui risque de susciter des frustrations (cf. *supra*). En outre, ces communications demeurent commerciales et à visée de consommation et sont susceptibles d'augmenter les achats du même type de produit : une communication pour une voiture électrique peut causer indirectement l'acquisition d'un véhicule thermique et n'incite pas à la sobriété.

3.3. Les campagnes d'information et de sensibilisation constituent un vecteur potentiellement efficace d'amélioration des comportements des consommateurs et présentent l'avantage de voir mieux mesurés leurs effets sur les consommateurs

Les outils de politique publique d'information intégrant le plus de moyens d'évaluation sont les campagnes de communication vers les consommateurs, comme par exemple les campagnes vidéo de Santé publique France ou de l'Ademe. Les institutions publiques interrogées (service d'information du Gouvernement (SIG), Ademe, Santé publique France) s'appuient sur des outils similaires à ceux des professionnels pour évaluer l'incidence de leurs campagnes de communication sur les consommateurs.

La majorité des campagnes permettent de mesurer la qualité de l'information des consommateurs, certaines permettant en outre, avec des moyens adaptés, d'observer des effets comportementaux.

Santé publique France évalue les effets de ses campagnes (cf. encadré 5 *infra*). Tandis que celle anti-tabac démontre un rapport coût-efficacité significatif, celle sur la consommation alimentaire n'est pas associée à un changement de comportement ou de connaissances.

¹¹⁶ Ademe, *Guide anti-greenwashing*, juillet 2023 ([lien](#)).

Encadré 5 : Efficacité des campagnes de communication de Santé publique France

Cas de campagnes alimentaires : exemple de la campagne « Commencez par améliorer un plat que vous aimez déjà » sur les légumes secs et féculents complets

Santé publique France a mis en place un suivi longitudinal de Français âgés de 18 ans et plus (4 000 personnes) afin de suivre leurs connaissances, opinions et comportements déclarés en matière d'alimentation avant (T0), juste après (T1) et six mois après (T2) la diffusion de la campagne de 2019 « Commencez par améliorer un plat que vous aimez déjà »¹¹⁷.

Cette campagne avait pour objectif de promouvoir la consommation de légumes secs et de féculents complets. Sur la totalité de l'échantillon, la campagne n'est pas associée à un changement de comportement ou de connaissances. Cependant, deux associations ont été observées en lien avec la campagne et spécifiquement chez certaines sous-populations :

- l'augmentation de la consommation de légumes secs chez les petits consommateurs ;
- l'acquisition de connaissances sur la richesse en fibres des féculents complets chez les personnes n'ayant pas le baccalauréat¹¹⁸.

Cas des campagnes anti-tabac : exemples des « Mois sans tabac »

« Santé publique France a réalisé plusieurs études visant à mesurer l'effet de ses campagnes sur les changements de comportement recherchés^{119,120}.

La campagne Mois sans tabac, par exemple, a bénéficié de plusieurs évaluations d'efficacité lesquelles ont montré un lien significatif entre exposition à la campagne et réalisation d'une tentative d'arrêt du tabac. À la demande de Santé publique France, l'OCDE a réalisé une analyse de l'impact économique de ce dispositif de communication¹²¹. Selon les modélisations de l'OCDE, à l'horizon 2050, Mois sans tabac permettrait d'éviter notamment : 241 000 cas d'infections respiratoires basses, 44 000 cas de bronchopneumopathies chroniques obstructives (BPCO) et 28 000 cas de cancers.

Reconduite chaque année, l'opération Mois sans tabac permettrait de réduire les dépenses de santé de 94 millions d'euros par an en moyenne entre 2023 et 2050 (pour un coût par année d'environ 12 millions par an). Ainsi, **pour chaque euro investi dans [la campagne] Mois Sans Tabac, plus de 7 euros sont économisés sur les dépenses de santé** du fait de l'arrêt du tabagisme. Par ailleurs, son effet augmenterait l'emploi et la productivité du travail, pour une valeur estimée à 85 millions d'euros par an.

Dans une perspective plus large, l'OCDE a également réalisé une analyse économique des politiques antitabac françaises mises en place entre 2016 et 2020 : augmentation progressive du prix du tabac, mise en place du paquet de cigarettes neutre ou standardisé, remboursement des substituts nicotiniques et création du dispositif annuel Mois sans tabac.

D'après l'OCDE ce train de mesures permettrait d'éviter environ 4 millions de cas de maladies chroniques, d'économiser 578 millions d'euros par an en dépenses de santé et d'augmenter l'emploi et la productivité du travail de l'équivalent de 19 800 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires par an, par rapport à un scénario dans lequel elles ne seraient pas appliquées. Ainsi, leur coût – estimé à environ 148 millions d'euros par an – serait compensé par les économies sur les dépenses de santé à long terme, avec un rendement moyen de 4 euros pour chaque euro investi¹²². »

Source : Données transmises par Santé Publique France et le SIG à la mission.

¹¹⁷ Santé publique France, site internet, « Commencez par améliorer un plat que vous aimez déjà », 2019 ([lien](#)).

¹¹⁸ Fassier, Rabès, Ducrot & Serry, "Impact of a French social marketing campaign promoting pulse and whole grain consumption: results from a longitudinal cohort study", 2023.

¹¹⁹ Guignard et al., "Effectiveness of 'Mois sans tabac 2016': A French social marketing campaign against smoking", Tobacco Induced Diseases, 2021.

¹²⁰ Quatremère et al., "Effectiveness of a French mass-media campaign in raising knowledge of both long-term alcohol-related harms and low-risk drinking guidelines, and in lowering alcohol consumption", Addiction, 2023.

¹²¹ Santé publique France, site internet, « Première évaluation économique de Mois sans tabac : un dispositif jugé efficace et qui génère des économies de santé », 2023 ([lien](#)).

¹²² OCDE, « Évaluation du programme national de lutte contre le tabagisme en France », juin 2023 ([lien](#)).

Le Gouvernement suit également les résultats des campagnes environnementales de manière précise. Ces études permettent d'observer, sur la base des métriques utilisées par les acteurs privés, les résultats en matière d'exposition, de « coût par clic », de coût par écoute, de recherche (exemple en encadré 6 *infra*). **Elles génèrent des effets de reconnaissance, de mémorisation, et de perceptions détaillées des campagnes (par sondage), mais également de classement des différents éléments de la campagne, pour en déterminer les plus porteurs.** Ces études permettent enfin, en fonction des moyens, de mesurer le niveau d'engagement des consommateurs/citoyens (se sentir concerné, avoir agi, perception d'une incitation à changer de comportement). Ces éléments peuvent être déclinés en fonction des catégories socio-professionnelles, de l'âge, des usages des consommateurs.

Encadré 6 : Exemple de bilan : la campagne « chaque geste compte » du ministère chargé de la transition énergétique

La campagne « chaque geste compte » sur les éco-gestes a fait l'objet d'un investissement public de 7,5 M€ à l'hiver 2022-2023, dont 3,4 M€ à la télévision, 3,4 M€ en presse et radios et 0,7 M€ en ligne. Elle a touché, selon les vagues, entre 74 % et 96 % des 25-49 ans, qui ont vu ce message 4,3 fois en moyenne à la télévision, les vidéos à la demande augmentant la couverture. Elle a couvert de 76 à 83 % de l'audience en radio sur les 25-49 ans, suscité 1,6 M de clics en ligne et 6 M d'écoutes en audio numérique. En ligne, la campagne permet de distinguer quels contenus sont les plus efficaces. Au cas d'espèce un des spots présente un coût par diffusion et clic inférieur aux autres en ligne. Enfin, les « post-tests » révèlent une mémorisation élevée et variable selon les médias : 87 % des personnes se souviennent d'avoir vu la campagne à la télévision, 30 % de l'avoir entendue en radio, 20 % de l'avoir vue sur les réseaux sociaux et 13 % dans la presse. Au total, les campagnes sur plusieurs supports (« *multiscreen* ») demeurent les mieux mémorisées.

Source : SIG.

4. La régulation des communications commerciales doit s'inscrire dans une politique publique globale pour être pleinement efficace

Face aux enjeux d'évolution des comportements de consommation, les pouvoirs publics peuvent décider de¹²³ :

- ◆ ne rien faire / mesurer la situation ;
- ◆ donner aux consommateurs :
 - des informations, éduquer (notamment au travers des communications commerciales) ;
 - la possibilité de changer leurs comportements (offrir des programmes d'arrêt du tabac, par exemple) ;
- ◆ guider les choix :
 - en changeant les situations de référence (les menus de base, par exemple) ;
 - en favorisant les bonnes options (par des subventions, par exemple) ;
 - en rendant les mauvaises options moins attractives (par la taxation par exemple) ;
- ◆ restreindre les choix (en changeant la formulation d'un produit ou en interdisant la publicité, par exemple) ;
- ◆ éliminer les choix (en interdisant la vente, par exemple).

Ainsi, la mission a cherché à recenser les effets comparatifs des différentes mesures de régulation relatives aux communications commerciales par rapport aux autres mesures disponibles (actions sur les produits, actions sur les prix).

4.1. Les mesures sur les communications sont plus efficaces quand elles sont intégrées à une politique publique d'ensemble

Les mesures d'action sur les communications commerciales sont moins efficaces que les mesures touchant directement aux prix ou aux produits, mais contribuent à l'évolution des comportements tout en s'avérant moins contraignantes pour les acteurs :

- ◆ dans son étude sur la fiscalité nutritionnelle de 2023, le conseil des prélèvements obligatoires (CPO) rappelle l'efficacité des mesures de prix pour faire évoluer les comportements des consommateurs¹²⁴ ;
- ◆ dans son expertise scientifique de 2017, l'Inserm conclue que les mesures générales de taxation des produits gras-salés-sucrés, ou au contraire de baisse de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou de chèques alimentaires pour des ménages vulnérables visant des produits « vertueux », sont plus efficaces que les mesures concernant les communications. Cependant, sur certains secteurs ciblés, la réduction des publicités sur les produits pendant les horaires d'écoute des enfants a montré des coûts-bénéfices favorables ;
- ◆ dans ses études plus récentes d'évaluation de ses campagnes sur les effets comportementaux, Santé publique France conclut à une meilleure efficacité des campagnes de communication par rapport aux autres dispositifs de politique publique, notamment les politiques de santé intervenant une fois les maladies contractées. Dans le cadre des « Mois sans tabac », le retour sur investissement d'une campagne (coût de 7 M€ annuel) a été estimé à plus de 85 M€ (cf. *supra*, encadré 5).

¹²³ La mission reprend ici une typologie inspirée de travaux britanniques, dite échelle de Nuffield (cf. *infra*).

¹²⁴ Capucine Grégoire et Pierre Prady, « La fiscalité nutritionnelle », note du CPO n° 5, 2023 ([lien](#)).

Les mesures sur les communications présentent des effets d'autant plus favorables lorsqu'elles sont conjuguées avec des mesures sur l'environnement et les prix. L'intérêt de la coordination des administrations et des mesures est démontré en ce domaine par plusieurs études, dont celle mentionnée de l'Inserm (effet des communications d'autant plus efficace qu'elles agissent dans un environnement adapté) ou encore de l'OMS (nécessité d'une coordination des politiques publiques à tous les niveaux).

En matière environnementale, les campagnes publiques de sensibilisation et les mesures de réglementation des communications commerciales existent sans constituer une politique publique cohérente (cf. Annexe I). Dans le cas français, si la fiscalité comportementale est peu développée, il existe des dispositifs (bonus-malus automobile, taxation sur les vols en avion, fiscalité des boissons, accises énergétiques, fiscalité des jeux) qui pourraient utilement être complétés par des politiques de régulation des communications commerciales. De fait, selon l'OCDE, un train de mesures plus complexes sur le tabac incluant des mesures de prix, mais également des mesures d'information des consommateurs aurait un rendement de 4 € économisés en traitement des pathologies générées pour 1 € investi¹²⁵.

4.2. La régulation des communications commerciales est plus acceptable pour les consommateurs que les mesures touchant au prix ou aux produits

La régulation de la publicité est perçue plus favorablement que la taxation ou que les mesures d'interdiction dans les différentes études d'opinion et de perception recensées par la mission.

En effet, le baromètre *Sobriétés et modes de vie* de l'Ademe de mars 2024 montre « un rapport critique des Français à la publicité » :

- ◆ 87 % jugent qu'elle est présente partout, tout le temps ;
- ◆ 80 % qu'elle pousse à consommer de manière excessive ;
- ◆ 80 % que la réguler pour assurer qu'elle ne concerne que les produits à moindre impact pour la santé est une bonne mesure ;
- ◆ 63 % jugent que la publicité n'est pas indispensable au fonctionnement de l'économie ;
- ◆ 56 % qu'elle n'est pas nécessaire pour fournir de l'information aux consommateurs ;
- ◆ 46 % (contre 41 % et 13 % qui ne se prononcent pas) que la croissance de la consommation n'est pas indispensable pour assurer la qualité de vie de la population.

Les communications commerciales contribuent au constat de l'Ademe selon lequel « les Français disent qu'il faut consommer moins, mais que l'effort est trop pénible ».

En outre, une majorité des sondés est favorable à un plus grand encadrement de la consommation, dont la régulation de la publicité est la dimension la plus acceptée. Selon le Crédoc¹²⁶, 62 % des Français « se déclarent favorables à un encadrement plus strict des promotions et de la publicité, plutôt que de faire confiance aux individus en leur donnant la liberté de consommer ce qu'ils veulent [...]. De manière générale, les Français (67 %) souhaitent que des règles collectives limitent les comportements nocifs pour l'environnement même si cela restreint certains choix de consommations individuels, comme choisir certains modèles de voiture, prendre l'avion, changer souvent d'équipements électroniques. Au-delà de l'efficacité des gestes individuels, c'est donc vraisemblablement l'équité de la transition environnementale qui est au cœur des attentes des Français. Ils attendent que les impacts négatifs et les restrictions soient partagés par l'ensemble des concitoyens. ».

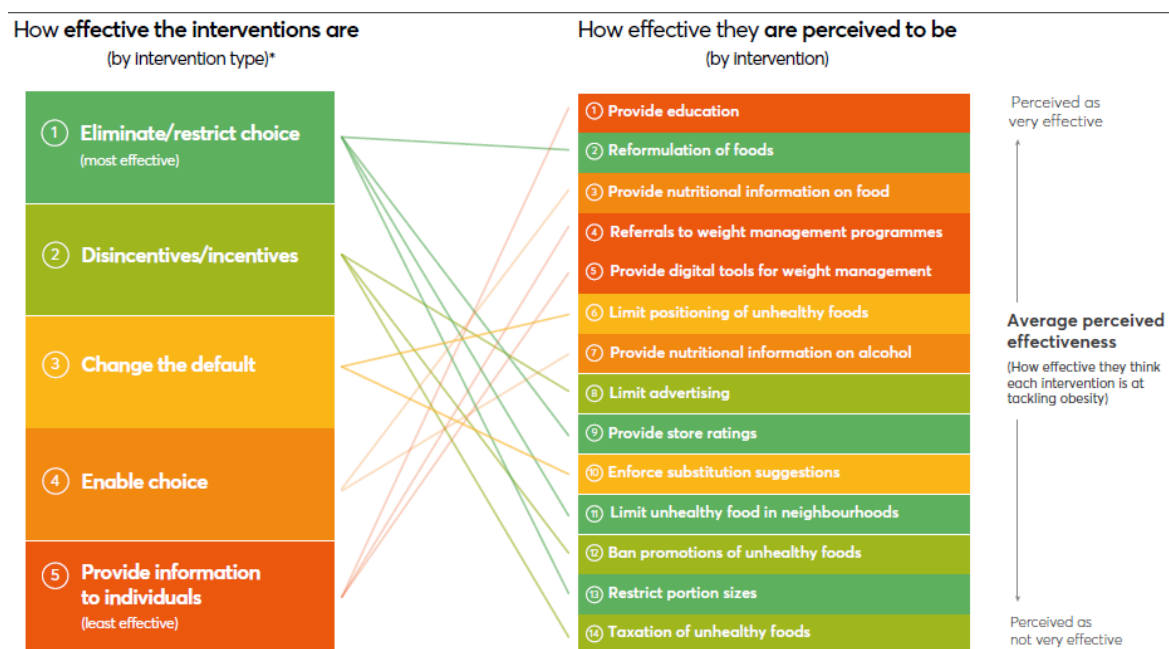
¹²⁵ OCDE, « Évaluation du programme national de lutte contre le tabagisme en France », juin 2023 ([lien](#)).

¹²⁶ Millot & Lehuédé, « Le Black Friday, un condensé des ambivalences face à la consommation », *Consommation et modes de vie*, novembre 2023.

Les consommateurs perçoivent en revanche mal l'efficacité des mesures de régulation. L'échelle de Nuffield, précédemment citée, a été notamment utilisée dans une étude¹²⁷ demandée par le Gouvernement britannique dans le cadre de la lutte contre l'obésité, visant à comparer l'efficacité réelle des mesures de régulation par rapport à l'efficacité perçue par la population. Dans cette étude, **les citoyens considèrent que les mesures les moins efficaces (l'information des consommateurs) sont efficaces (lorsqu'elles sont imposées par la réglementation) pour lutter contre l'obésité, et considèrent ces mesures comme étant les plus « acceptables ».**

Restreindre la publicité en général est à la fois une mesure « acceptable », et une mesure perçue par la population comme étant relativement « efficace » (au 8^{ème} rang parmi 14 mesures proposées). À l'inverse, la population considère qu'interdire la publicité pour les aliments malsains est « acceptable » pour lutter contre l'obésité, mais est perçue par la population comme étant particulièrement peu efficace (12^{ème} rang sur 14).

Figure 4 : Classement de l'efficacité réelle de mesures d'intervention (à gauche) et de l'efficacité perçue par la population (à droite)



Source : Nuffield Council on Bioethics, 2007.

Les mesures semblent présenter d'autant plus d'acceptabilité lorsqu'elles ne constituent pas une intervention directe dans la liberté du consommateur (de choisir tel ou tel produit et d'en poursuivre la consommation), mais constituent une incitation à des comportements identifiés comme « vertueux » ou à une moindre incitation à des comportements identifiés comme « dangereux » pour l'individu ou l'environnement.

¹²⁷ Nesta – UK innovation agency for social good, “Exploring public acceptability of obesity interventions” ([lien](#)).

ANNEXE VII

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. ACTEURS PUBLICS FRANÇAIS	1
1.1. Conseil économique, social et environnemental (CESE)	1
1.2. Cabinets ministériels	1
1.2.1. <i>Cabinet du Premier ministre (M. Gabriel Attal)</i>	1
1.3. Administrations centrales	1
1.3.1. <i>Services du Premier ministre</i>	1
1.3.2. <i>Ministère chargé de l'économie et des finances</i>	2
1.3.3. <i>Ministère chargé de la santé</i>	3
1.3.4. <i>Ministère chargé de l'agriculture</i>	4
1.3.5. <i>Ministère chargé de la culture</i>	4
1.3.6. <i>Ministère chargé de la transition écologique</i>	4
1.4. Établissements publics	5
1.4.1. <i>Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)</i>	5
1.4.2. <i>Santé publique France</i>	5
1.5. Autorités et organismes indépendants	5
1.5.1. <i>Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom)</i>	5
1.5.2. <i>Haut conseil pour le climat (HCC)</i>	6
1.6. Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (RPUE) ...	6
2. ACTEURS PUBLICS EUROPÉENS ET INTERNATIONAUX.....	7
2.1. Parlement européen	7
2.2. Commission européenne	7
2.2.1. <i>Direction générale de la justice et des consommateurs (DG JUST)</i>	7
2.2.2. <i>Direction générale de l'environnement (DG ENV)</i>	7
2.2.3. <i>Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies (DG CONNECT)</i>	7
2.3. Organisation mondiale de la santé (OMS)	7
3. ACTEURS PRIVÉS.....	8
3.1. Représentants de l'autorégulation publicitaire.....	8
3.1.1. <i>Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP)</i>	8
3.1.2. <i>European Advertising Standards Alliance (EASA)</i>	8
3.2. Associations, collectifs et organisations non gouvernementales.....	8
3.2.1. <i>Représentants défenseurs de l'environnement</i>	8
3.2.2. <i>Représentants défenseurs des consommateurs</i>	9
3.2.3. <i>Représentants des professionnels du secteur de la communication</i>	10
3.3. Agrégateurs de données.....	10
3.3.1. <i>France Pub</i>	10
3.3.2. <i>Institut de recherches et d'études publicitaires (IREP)</i>	10
3.3.3. <i>Kantar Média</i>	10
3.3.4. <i>Médiamétrie</i>	11
3.3.5. <i>Oliver Wyman</i>	11

3.4. Agences.....	11
3.4.1. Association des agences conseil et création (AACC).....	11
3.4.2. Groupe Havas	11
3.4.3. Groupe Publicis.....	11
3.5. Annonceurs.....	12
3.5.1. Carrefour	12
3.5.2. Danone France.....	12
3.5.3. Decathlon France.....	12
3.5.4. Électricité de France (EDF).....	12
3.5.5. Union des marques.....	12
3.6. Médias et régies publicitaires	13
3.6.1. Le Bureau de la Radio.....	13
3.6.2. Mediatransports.....	13
3.6.3. Syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM).....	13
3.6.4. Syndicat des radios indépendantes (SIRTI).....	13
3.6.5. Syndicat des régies internet (SRI).....	13
3.6.6. Syndicat national de la publicité télévisée (SNPTV)	13
3.7. Plateformes numériques.....	14
3.7.1. Amazon.....	14
3.7.2. Google.....	14
3.7.3. Meta	14
3.7.4. TikTok.....	14
4. CHERCHEURS ET PERSONNALITÉS QUALIFIÉES	14

1. Acteurs publics français

1.1. Conseil économique, social et environnemental (CESE)

- ♦ M^{me} Marie-Hélène Meyling, représentante des salariés, membre des commissions « économie et finances » et « environnement » ;
- ♦ M. Alain Bazot, représentant de la cohésion sociale et territoriale, membre de la commission « économie et finances ».

1.2. Cabinets ministériels

1.2.1. Cabinet du Premier ministre (M. Gabriel Attal)

- ♦ M^{me} Aurélie Vieillefosse, pôle « écologie, agriculture, énergie, logement et transport », conseillère écologie.

1.3. Administrations centrales

1.3.1. Services du Premier ministre

1.3.1.1. Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE)

- ♦ M^{me} Christelle Thomas, conseillère juridique, bureau des questions juridiques et institutionnelles, propriété intellectuelle, contentieux, cheffe du bureau ;
- ♦ M^{me} Alix Myczkowski, adjointe à la conseillère juridique.

1.3.1.2. Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)

- ♦ M^{me} Émeline Keundjian, secrétaire générale adjointe, chargée de l'engagement ;
- ♦ M^{me} Lohengrine Schülz, directrice de programme « économie circulaire » ;
- ♦ M. Emmanuel Schneider, directeur de programme ;
- ♦ M^{me} Louise Siwertz, cheffe de projet « engagement ».

1.3.1.3. Service d'information du Gouvernement (SIG)

- ♦ M. Michaël Nathan, directeur ;
- ♦ M^{me} Tiphaine Bonnier, cheffe de cabinet.

1.3.1.4. Direction interministérielle du numérique (Dinum)

- ♦ M. Pascal Dagrass, Écobalyse, intrapreneur ;
- ♦ M^{me} Lucie Vidal, Écobalyse, UX designer.

1.3.2. Ministère chargé de l'économie et des finances

1.3.2.1. Direction des affaires juridiques

- ◆ M^{me} Sonia Beurier, sous-direction droit des régulations économiques, sous-directrice ;
- ◆ M^{me} Karine Gilberg, sous-direction droit public et droit européen et international, bureau du droit européen et international, cheffe du bureau ;
- ◆ M^{me} Lucie Larripa, bureau du droit européen et international, consultante juridique.

1.3.2.2. Direction de la législation fiscale (DLF)

- ◆ M. Laurent Martel, directeur ;
- ◆ M. Vincent Mazeau, sous-direction fiscalité des transactions, fiscalité énergétique et environnementale (D), bureau fiscalité énergétique et environnementale et autres taxes sur le chiffre d'affaires (D2), chef du bureau ;
- ◆ M. Damien Giampaoli, bureau D2, chef de section.

1.3.2.3. Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF)

- ◆ M^{me} Sarah Lacoche, directrice générale ;
- ◆ M. Ambroise Pascal, délégué à la transition écologique ;
- ◆ M. Rémi Stefanini, délégué à la transition numérique ;
- ◆ M^{me} Fatou Diallo, service national des enquêtes (SNE), directrice ;
- ◆ M. Romain Guegan-Bertin, SNE, directeur adjoint ;
- ◆ M^{me} Géraldine Mille, SNE, cheffe de service ;
- ◆ M. Thomas Pillot, service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés, chef du service ;
- ◆ M^{me} Alice Chonik, service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés, sous-direction droit de la concurrence, droit de la consommation et affaires juridiques (3), bureau droit de la consommation (3A), adjointe au chef du bureau ;
- ◆ M. Barthélemy Rose, bureau 3A, rédacteur ;
- ◆ M^{me} Dominique Baelde, service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés, sous-direction produits et marchés agroalimentaires (4), bureau information du consommateur et valorisation des denrées alimentaires (4A), adjointe à la cheffe du bureau ;
- ◆ M. Léonard Brudieu, service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés, sous-direction services, réseaux et numérique (6), sous-directeur ;
- ◆ M. Emmanuel Large, sous-direction 6, bureau transports, tourisme et secteur automobile (6D), chef du bureau.

1.3.2.4. Direction générale des entreprises (DGE)

- ◆ M. Guillaume Decorzent, service de l'économie de proximité, sous-direction des services marchands, sous-directeur ;
- ◆ M. Arnaud Boyer, sous-direction des services marchands, directeur de projet plateformes numériques de services marchands ;
- ◆ M^{me} Florence Le Blon, chargée de mission régulation de la publicité ;
- ◆ M. Michel Rao, service de l'industrie, sous-direction des industries de santé, des biens de consommation et de l'agroalimentaire, sous-directeur ;
- ◆ M^{me} Astrid Even, sous-direction des industries de santé, des biens de consommation et de l'agroalimentaire, directrice de projets mode, luxe et biens de consommation ;
- ◆ M. Florent Bracquart, sous-direction des industries de santé, des biens de consommation et de l'agroalimentaire, chargé de mission industries agroalimentaires ;
- ◆ M. Chakir Rachiq, service de la compétitivité, de l'innovation et du développement des entreprises, sous-direction de la prospective, des études et de l'évaluation économiques, directeur de projet analyse économique des services marchands, du commerce et du tourisme ;
- ◆ M^{me} Valentina Salazar, sous-direction de la prospective, des études et de l'évaluation économiques, cheffe de projet décarbonation des services marchands ;
- ◆ M^{me} Marie Duval, sous-direction de la prospective, des études et de l'évaluation économiques, chargée de mission décarbonation des services marchands ;
- ◆ M^{me} Chantal Rubin, service de l'économie numérique, pôle régulation des plateformes numériques, cheffe du pôle ;
- ◆ M. Damien Caillou, pôle régulation des plateformes numériques, chef de projet ;
- ◆ M. Kévin Tran, pôle régulation des plateformes numériques, chef de projet ;
- ◆ M^{me} Joséphine Regnier, pôle régulation des plateformes numériques, chargée de mission ;
- ◆ M^{me} Andréa Robert, pôle régulation des plateformes numériques, chargée de mission ;
- ◆ M. Gabriel Karl, pôle régulation des plateformes numériques, chargé de mission.

1.3.2.5. Direction générale du Trésor (DG Trésor)

- ◆ M. Matthieu Valdenaire, service des politiques écologiques et sectorielles (SPES), sous-direction transition écologique (TRECO), bureau de l'environnement, de l'adaptation et de la biodiversité (TRECO2), chef du bureau ;
- ◆ M^{me} Agathe Veniez, adjointe au chef du bureau TRECO2.

1.3.3. Ministère chargé de la santé

1.3.3.1. Direction générale de la santé (DGS)

- ◆ M^{me} Cécile Lemaître, sous-direction prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation (EA), adjointe à la sous-directrice ;
- ◆ M^{me} Isabelle de Guido, sous-direction EA, bureau de l'alimentation et de la nutrition (EA3), cheffe du bureau.

1.3.4. Ministère chargé de l'agriculture

1.3.4.1. Direction générale de l'alimentation (DGAL)

- ♦ M^{me} Caroline Cornuau, service du pilotage de la performance sanitaire et de l'international, sous-direction de l'accompagnement des transitions alimentaires et agroécologiques, adjointe à la sous-directrice ;
- ♦ M. Erwan de Gavelle, sous-direction de l'accompagnement des transitions alimentaires et agroécologiques, bureau du pilotage de la politique de l'alimentation (BPAL), chef du bureau ;
- ♦ M^{me} Laurie Lecocq, adjointe au chef du bureau BPAL.

1.3.5. Ministère chargé de la culture

1.3.5.1. Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)

- ♦ M^{me} Florence Philbert, directrice générale ;
- ♦ M. Ludovic Berthelot, service des médias, chef du service ;
- ♦ M^{me} Laure Leclerc, service des médias, sous-direction de l'audiovisuel, sous-directrice ;
- ♦ M. Thibault Rossignol, sous-direction de l'audiovisuel, bureau des médias privés, de la production et de la publicité, chef du bureau ;
- ♦ M. Louis Martin, bureau des médias privés, de la production et de la publicité, adjoint au chef du bureau ;
- ♦ M. Sébastien Croix, sous-direction de l'audiovisuel, bureau du régime juridique de l'audiovisuel, chef du bureau ;
- ♦ M. Mathieu Szeradzki, service des médias, sous-direction de la presse écrite et des métiers de l'information, bureau du régime économique de la presse et des métiers de l'information, chef du bureau ;
- ♦ M. Michel Meillassoux, délégation à la régulation des plateformes numériques, chargé de mission ;
- ♦ M^{me} Mathilde Combes, délégation à la régulation des plateformes numériques, chargée de mission.

1.3.6. Ministère chargé de la transition écologique

1.3.6.1. Commissariat général au développement durable (CGDD)

- ♦ M^{me} Amélie Coantic, directrice, adjointe au commissaire général ;
- ♦ M^{me} Julie Hanot, service de l'économie verte et solidaire (SEVS), sous-direction des entreprises, sous-directrice ;
- ♦ M^{me} Juliette Moizo, sous-direction des entreprises, adjointe à la sous-directrice ;
- ♦ M^{me} Théodora Kypréos, sous-direction des entreprises, bureau de la finance verte et de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE), cheffe de projet publicité.

1.3.6.2. Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

- ◆ M^{me} Diane Simiu, direction du climat, de l'efficacité énergétique et de l'air (DCEEA), directrice ;
- ◆ M. Mickaël Thiery, DCEEA, sous-direction de l'action climatique (SDAC), sous-directeur ;
- ◆ M. Florian Tirana, SDAC, bureau de l'agriculture, de la forêt et de la certification carbone (BAFCC), chef du bureau ;
- ◆ M. Maxime Roux, SDAC, bureau des émissions et du pilotage de la stratégie nationale bas carbone (BESNBC), chargé de mission stratégie climat des organisations et rapportage des politiques climatiques ;
- ◆ M. Sylvain Quennehen, sous-direction sécurité et émissions des véhicules (SD6), bureau du verdissement des véhicules et de l'immatriculation (6B), chef du bureau ;
- ◆ M. Arnaud Koehl, bureau 6B, adjoint au chef du bureau ;
- ◆ M. Alexis Chabanne, bureau 6B, chargé de mission politiques de verdissement du parc automobile ;
- ◆ M^{me} Tina Leger, direction de l'énergie, sous-direction des marchés de l'énergie (SD1), bureau des marchés du gaz, cheffe du bureau ;
- ◆ M^{me} Véronique Henriot, direction de l'énergie, sous-direction de la sécurité d'approvisionnement et des nouveaux produits énergétiques, bureau de la logistique pétrolière et des carburants alternatifs (2C).

1.4. Établissements publics

1.4.1. Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)

- ◆ M^{me} Valérie Martin, direction exécutive de la mobilisation pour la transition écologique (DEMTE), service mobilisation citoyenne et médias, cheffe du service ;
- ◆ M. Pierre Galio, direction exécutive de l'expertise et des programmes (DEEP), direction de l'économie circulaire (DEC), service consommation responsable, chef du service.

1.4.2. Santé publique France

- ◆ M^{me} Anne-Juliette Serry, direction de la prévention et promotion de la santé, responsable de l'unité nutrition et activité physique ;
- ◆ M^{me} Viêt Nguyen Thanh, direction de la prévention et promotion de la santé, responsable de l'unité addictions.

1.5. Autorités et organismes indépendants

1.5.1. Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom)

- ◆ M^{me} Bénédicte Lesage, membre du collège, présidente du groupe de travail « éducation aux médias, transition écologique et santé publique » ;
- ◆ M. Benoît Loutrel, membre du collège, président du groupe de travail « supervision des plateformes en ligne » ;
- ◆ M^{me} Laurence Pécaut-Rivolier, membre du collège, présidente du groupe de travail « protection des publics et diversité de la société française » ;

Annexe VII

- ◆ M^{me} Pauline Combredet-Blassel, directrice générale adjointe ;
- ◆ M^{me} Alexandra Mielle, direction des publics, du pluralisme et de la cohésion sociale, cheffe du département « protection et prévention des publics » ;
- ◆ M^{me} Géraldine Van Hille, direction des publics, du pluralisme et de la cohésion sociale, cheffe du département « cohésion sociale » ;
- ◆ M^{me} Marie Loizillon, direction des publics, du pluralisme et de la cohésion sociale, département « cohésion sociale », chargée de mission pluralisme politique, droits et libertés et cohésion sociale ;
- ◆ M^{me} Alexine Conaut, direction des publics, du pluralisme et de la cohésion sociale, département « cohésion sociale », chargée de mission.

1.5.2. Haut conseil pour le climat (HCC)

- ◆ M. Jean-François Soussana, président ;
- ◆ M. Sylvain Mondon, directeur adjoint, directeur par intérim ;
- ◆ M^{me} Estelle Midler, analyste agriculture et alimentation ;
- ◆ M. Lucas Hernandez, analyste transports et déplacements ;
- ◆ M^{me} Marie-Pierre Méganck, coordonnatrice d'administration générale.

1.6. Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (RPUE)

- ◆ M. Luc Poulain, conseiller « marchés publics et consommateurs » ;
- ◆ M^{me} Ségolène Milaire, conseillère « politique et compétitivité industrielle (matières premières critiques), innovation, PME, tourisme ».

2. Acteurs publics européens et internationaux

2.1. Parlement européen

- ♦ M. David Cormand, député européen, membre de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs.

2.2. Commission européenne

2.2.1. Direction générale de la justice et des consommateurs (DG JUST)

- ♦ M^{me} Isabelle Perignon, direction consommateurs (JUST.B), directrice ;
- ♦ M^{me} Lucile Le Breton, direction JUST.B, unité protection des consommateurs et recours (JUST.B.3), *legal and policy officer* ;
- ♦ M^{me} Bénédicte Van Ormelingen ;
- ♦ M. Jérémy Ferrain, expert national détaché.

2.2.2. Direction générale de l'environnement (DG ENV)

- ♦ M^{me} Emmanuelle Maire, direction économie circulaire (ENV.B), unité économie circulaire, production et consommation durables (ENV.B.1), cheffe d'unité ;
- ♦ M^{me} Eva Funcken, unité ENV.B.1, *policy officer*.

2.2.3. Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies (DG CONNECT)

- ♦ M^{me} Birgit Hardt, *policy coordinator*, accompagnée d'une équipe de six personnes, dont la mission ne détaille pas l'identité précise.

2.3. Organisation mondiale de la santé (OMS)

- ♦ M. Kremlin Wickramasinghe, *regional adviser – nutrition, physical activity and obesity, ex-head of the European office for prevention and control of non-communicable diseases* ;
- ♦ M^{me} Olga Zhiteneva, *technical officer, European office for prevention and control of non-communicable diseases* ;
- ♦ M^{me} Kathrin Hetz, *consultant* ;
- ♦ M^{me} Emma Boyland, *professor, chair of food marketing and child health, University of Liverpool* ;
- ♦ M^{me} Kathryn Backholer, *co-director, Global Centre for Preventive Health and Nutrition, Deakin University*.

3. Acteurs privés

3.1. Représentants de l'autorégulation publicitaire

3.1.1. Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP)

- ◆ M^{me} Christine Albanel, présidente ;
- ◆ M. Stéphane Martin, directeur général ;
- ◆ M^{me} Magali Jalade, directrice des affaires publiques et juridiques, responsable du conseil paritaire de la publicité (CPP) ;
- ◆ M. Michel Bonnet, président du CPP.

3.1.2. *European Advertising Standards Alliance (EASA)*

- ◆ M. Alexandre Dérobert, *public affairs and policy officer* ;
- ◆ M. Tudor Manda, *self-regulation development manager*.

3.2. Associations, collectifs et organisations non gouvernementales

3.2.1. Représentants défenseurs de l'environnement

3.2.1.1. *Amis de la Terre*

- ◆ M. Pierre Condamine, chargé de campagne surproduction.

3.2.1.2. *Communication et démocratie*

- ◆ M. Renaud Fossard, co-fondateur et délégué général.

3.2.1.3. *Engage World*

- ◆ M^{me} Sandrine Bissoulet-Cléret, directrice générale adjointe.

3.2.1.4. *Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH)*

- ◆ M. Gildas Bonnel, président.

3.2.1.5. *Halte à l'obsolescence programmée (HOP)*

- ◆ M^{me} Flavie Vonderscher, responsable du plaidoyer ;
- ◆ M^{me} Julie Caillard, chargée de plaidoyer.

3.2.1.6. Institut Veblen

- ◆ M^{me} Mathilde Dupré, co-directrice.

3.2.1.7. Réseau action climat

- ◆ M^{me} Anne Bringault, directrice des programmes.

3.2.1.8. Résistance à l'agression publicitaire (RAP)

- ◆ M. Thomas Bourgenot, chargé de plaidoyer ;
- ◆ M^{me} Camille Aboudaram, chargée de campagne « Stop pub climaticide ».

3.2.1.9. The Good Advertising Project

- ◆ M. Loïc Rivière, chargé de l'animation.

3.2.1.10. WWF France

- ◆ M. Jean-Baptiste Crohas, expert mobilité durable.

3.2.2. Représentants défenseurs des consommateurs

3.2.2.1. Association addictions France

- ◆ M^{me} Myriam Savy, direction de la communication, animation associative et plaidoyer, directrice ;
- ◆ M. Franck Lecas, direction de la communication, animation associative et plaidoyer, responsable des pôles « projets politiques publiques » et « loi Évin ».

3.2.2.2. Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC)

- ◆ M^{me} Maryant Fernandez, responsable politique numérique (*digital policy*) ;
- ◆ M. Alexandre Biard, responsable recours et mise en application (*enforcement*) ;
- ◆ M. Steven Berger, *senior legal officer*, responsable droit des consommateurs ;
- ◆ M. Urs Buscke, *senior legal officer*, droit des consommateurs ;
- ◆ M^{me} Blanca Morales, *senior policy officer*, consommation et production durables.

3.2.2.3. Collectif national des associations d'obèses (CNAO)

- ◆ M^{me} Anne-Sophie Joly, fondatrice et présidente ;
- ◆ M. Daniel Nizri, professeur, président du comité de suivi du programme national nutrition santé (PNNS) 2019-2023.

3.2.2.4. *Paye ton influence*

- ♦ M^{me} Amélie Deloche, co-créatrice.

3.2.2.5. *UFC-Que choisir*

- ♦ M. Olivier Andrault, chargé de mission alimentation ;
- ♦ M. Frithjof Michaelsen, chargé des relations institutionnelles Europe ;
- ♦ M. Benjamin Recher, chargé des relations institutionnelles France.

3.2.3. Représentants des professionnels du secteur de la communication

3.2.3.1. *Alliance Digitale*

- ♦ M. Arthur Millet, directeur général ;
- ♦ M. Pierre Devoize, directeur général adjoint, chargé des affaires publiques ;
- ♦ M. Camiel Estany, *Mazagan*, directeur conseil.

3.2.3.2. *Association pour les actions de la filière communication (Filière Communication)*

- ♦ M^{me} Mercedes Erra, présidente de la Filière Communication, fondatrice et présidente de BETC, *Groupe Havas* ;
- ♦ M^{me} Catherine Emprin, directrice générale, groupe BETC.

3.2.3.3. *IAB Europe*

- ♦ M. Franck Thomas, *public policy director* ;
- ♦ M^{me} Inés Talavera, *public policy manager* ;
- ♦ M. Dimitris Beis, *data analyst and sustainability lead*.

3.3. Agrégateurs de données

3.3.1. *France Pub*

- ♦ M. Xavier Guillon, directeur général ;
- ♦ M^{me} Virginie Sablé, directrice du développement.

3.3.2. *Institut de recherches et d'études publicitaires (IREP)*

- ♦ M^{me} Christine Robert, directrice déléguée.

3.3.3. *Kantar Média*

- ♦ M. Denis Gaucher, président-directeur général, France.

3.3.4. Médiamétrie

- ♦ M. Yannick Carriou, président-directeur général.

3.3.5. Oliver Wyman

- ♦ M. Emmanuel Amiot, associé et responsable Europe, *practice* « communication, média et technologie » ;
- ♦ M^{me} Maïté Dailleau, associée, *practice* « communication, média et technologie ».

3.4. Agences

3.4.1. Association des agences conseil et création (AACC)

- ♦ M^{me} Caroline Fontaine, déléguée générale ;
- ♦ M^{me} Marie Gabrié, directrice déléguée, responsable des délégations *customer marketing*, production, et de la commission responsabilité sociétale des entreprises (RSE).

3.4.2. Groupe Havas

- ♦ M^{me} Stéphanie Bertrand-Tassilly, directrice responsabilité sociétale des entreprises (RSE), Groupe Havas ;
- ♦ M. Arnaud Schmite, secrétaire général, Havas France ;
- ♦ M^{me} Nathalie Pons-Dumain, *chief impact and communication officer*, Havas France ;
- ♦ M^{me} Marie-Delphine Levallois, responsable juridique contrats, publicité et communication, marques, Havas France ;
- ♦ M^{me} Florence Soucasse, directrice juridique adjointe, *Havas Media Network* ;
- ♦ M^{me} Laurence Veyssière, directrice juridique, groupe BETC.

3.4.3. Groupe Publicis

- ♦ M. Gautier Picquet, *chief operating officer*, *Publicis Groupe France* et *chief executive officer*, *Publicis Média France* ;
- ♦ M^{me} Caroline Darmon, directrice responsabilité sociétale des entreprises (RSE), *Publicis Groupe France*, vice-présidente de la commission RSE de l'AACC.

3.5. Annonceurs

3.5.1. Carrefour

- ◆ M^{me} Caroline Dassié, directrice exécutive marketing global, marques propres, datas et client, groupe Carrefour ;
- ◆ M^{me} Nathalie Namade, directrice des affaires publiques, groupe Carrefour ;
- ◆ M. Nicolas Gobert, directeur exécutif marketing, marque et média, Carrefour France ;
- ◆ M^{me} Marie-Esther Mathonnat, directrice publicité et média, Carrefour France ;
- ◆ M. Frédéric Preslot, directeur marketing opérationnel, Carrefour France ;
- ◆ M^{me} Roxane Salabi, *chief of staff* auprès de la directrice exécutive marketing, marques propres, datas et client, groupe Carrefour.

3.5.2. Danone France

- ◆ M^{me} Elizabeth Lazuttes, *head of sustainability* ;
- ◆ M^{me} Christel Chaulet, directrice marketing ;
- ◆ M^{me} Anne Bomo, *head of media, social & data* ;
- ◆ M^{me} Marion Bouissou-Thomas, directrice des affaires institutionnelles ;
- ◆ M^{me} Gwendoline Riou, *senior manager*, affaires publiques.

3.5.3. Decathlon France

- ◆ M. Djamal Said, directeur marketing et communication ;
- ◆ M. Nicolas Mignot, responsable du pôle des campagnes de communication externe ;
- ◆ M. Nicolas Morteau, responsable de la communication développement durable ;
- ◆ M^{me} Chloé Jouglas, *Communication et Institutions*, consultante.

3.5.4. Électricité de France (EDF)

- ◆ M. Benjamin Perret, directeur de la communication ;
- ◆ M. Aurélien Pernot, responsable du pôle marque et publicité.

3.5.5. Union des marques

- ◆ M^{me} Laureline L'Honnen Frossard, directrice affaires publiques et juridiques ;
- ◆ M^{me} Sophie Roosen, directrice marque et impact.

3.6. Médias et régies publicitaires

3.6.1. Le Bureau de la Radio

- ◆ M^{me} Anne Fauconnier, déléguée générale ;
- ◆ M^{me} Alix de Montesquieu, responsable des affaires institutionnelles et réglementaires, groupe RMC-BFM ;
- ◆ M. Sébastien Motel, directeur des affaires réglementaires radio, groupe M6 ;
- ◆ M^{me} Yéris Nicolas, directrice adjointe des affaires institutionnelles et réglementaires, Lagardère News et Lagardère Radio ;
- ◆ M^{me} Aurélie Brevan Masset, directrice des relations institutionnelles, groupe NRJ.

3.6.2. Mediatransports

- ◆ M^{me} Valérie Decamp, directrice générale ;
- ◆ M^{me} Alexandra Lafay, directrice déléguée chargée de la communication, de la RSE et des affaires publiques ;
- ◆ M^{me} Priscilla Peeters, directrice juridique ;
- ◆ M^{me} Valérie Deltour, directrice commerciale ;
- ◆ M^{me} Lydie Aulas, directrice adjointe développement durable-RSE et communication.

3.6.3. Syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM)

- ◆ M^{me} Julie Lorimy, directrice générale ;
- ◆ M^{me} Diane Delacharlery, responsable communication et affaires institutionnelles.

3.6.4. Syndicat des radios indépendantes (SIRTI)

- ◆ M. Kevin Moignoux, secrétaire général.

3.6.5. Syndicat des régies internet (SRI)

- ◆ M^{me} Corinne Mrejen, présidente, directrice générale partenaires et *chief impact officer* du Groupe Les Échos-Le Parisien ;
- ◆ M^{me} Hélène Chartier, directrice générale ;
- ◆ M. Jean-Luc Archambault, *Lysios Public Affairs*, président.

3.6.6. Syndicat national de la publicité télévisée (SNPTV)

- ◆ M. François Pellissier, président, directeur général adjoint du groupe TF1 ;
- ◆ M. Antoine Ganne, délégué général.

3.7. Plateformes numériques

3.7.1. Amazon

- ◆ M. Yohann Bénard, directeur des affaires publiques Europe, digital ;
- ◆ M. Stéphane Grenier, *managing director, Amazon Ads*, responsable France ;
- ◆ M^{me} Amandine Martin Briand, *Amazon Ads*, responsable produits de grande consommation, pharmaceutiques, luxe, fashion, électroniques ;
- ◆ M^{me} Claire Scharwatt, responsable affaires publiques France, développement durable et diversité et inclusion ;
- ◆ M^{me} Philippine Colrat, responsable affaires publiques, médias et politique digitale ;
- ◆ M. Christophe Cousin, *principal*, affaires publiques ;
- ◆ M^{me} Élise Beuriot, *principal*, affaires publiques, chargée du e-commerce.

3.7.2. Google

- ◆ M. Thibault Guiroy, *head of government affairs and public policy*, YouTube France ;
- ◆ M^{me} Betsy Annen, *head of privacy, data and measurement solutions, ads sustainability lead*, Google France ;
- ◆ M^{me} Floriane Fay, *public policy manager*, Google France ;
- ◆ M^{me} Catherine Sédillière, *advertising industry relations manager*, Google France.

3.7.3. Meta

- ◆ M^{me} Elisa Borry-Estrade, responsable des affaires publiques, France ;
- ◆ M. Guillaume Cavaroc, directeur grande distribution, *e-commerce* et luxe, France ;
- ◆ M. Mickael Legal, *manager*, solutions client, grande distribution ;
- ◆ M^{me} Clémence Dubois, *manager*, gouvernement et impact social.

3.7.4. TikTok

- ◆ M^{me} Claire de Panafieu, *manager*, affaires publiques.

4. Chercheurs et personnalités qualifiées

- ◆ M. Samuel Delpeuch, économiste, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ;
- ◆ M^{me} Sandra Camus, professeure en sciences de gestion et du management, Université d'Angers ;
- ◆ M^{me} Julie Doyle, professeure, *School of Art and Media, University of Brighton* ;
- ◆ M. Thierry Libaert, Comité économique et social européen, conseiller ;
- ◆ M. Philippe Moati, Observatoire société et consommation (Obsoco), co-fondateur.

ANNEXE VIII

Lettre de mission

Paris, le **16 JUIL. 2024**

Le Premier ministre
à

Monsieur le chef de service de
l'Inspection Générale de
l'environnement et du
développement durable,

Madame la Cheffe du service de
l'Inspection générale des finances

Madame la Cheffe du service de
l'Inspection générale des affaires
culturelles

Conformément aux engagements pris dans le cadre de la planification écologique pour l'économie circulaire¹ et avec l'objectif d'une croissance durable, je souhaite lancer une évaluation de l'impact de la publicité sur les comportements de consommation et de l'efficacité de la régulation des communications commerciales au regard des enjeux environnementaux.

De nombreuses parties prenantes, académiques (GIEC), institutionnelles (Haut conseil pour le climat, CESE), associatives ou professionnelles (Grand défi des entreprises pour la planète), plaident pour un meilleur encadrement de la publicité ou des communications commerciales au sens large, en mettant en avant la nécessité de promouvoir des modes de consommation compatibles avec la Stratégie nationale bas carbone et nos objectifs de préservation des ressources naturelles. La publicité peut également être un levier pour engager les consommateurs sur des comportements vertueux.

Les lois « AGEC » et « Climat et résilience » ont déjà introduit des dispositifs ciblés sur quelques produits et services, mais sans bénéficier d'un retour d'expérience consolidé et d'une réflexion d'ensemble sur toutes les formes et tous les vecteurs des communications commerciales.

Dans ce contexte, je vous confie une mission ayant pour objectif de faire un bilan des actions déjà entreprises et proposer des pistes pour faire évoluer la régulation de la publicité et des communications commerciales.

La mission devra réaliser un état des lieux pour :

¹ www.gouvernement.fr/upload/media/content/0001/06/6b9d7098fcdd567d75a3c71f22a059354b180163.pdf#page=36

- objectiver les données disponibles sur l'impact de la publicité et des communications commerciales, et le rôle qu'elles peuvent jouer, le cas échéant, en faveur d'une consommation durable ;
- poser un bilan des mesures existantes sur l'encadrement des contenus publicitaires (interdictions, mentions obligatoires², entreprises assujetties aux contrats climat³...), les dispositifs et moyens de régulation et de contrôle (ARCOM, DGCCRF, Autorité pour la régulation professionnelle de la publicité) ainsi que les initiatives volontaires des professionnels (engagements des acteurs de la Filière Communication). Vous prendrez en compte l'asymétrie entre les différents supports et vecteurs publicitaires. Vous analyserez la difficulté éventuelle à réguler les acteurs établis à l'étranger et les plateformes numériques, qui font en outre l'objet de règles spécifiques.

Sur la base de cette analyse, la mission pourra ensuite formuler des propositions visant à mieux qualifier les impacts et, de façon proportionnée, à mieux encadrer les publicités et pratiques commerciales sur les produits ou services ayant un fort impact négatif sur l'environnement, promouvoir les produits et services ainsi que les modes de vie et comportements vertueux. Au contraire la mission pourra remettre en cause, certains dispositifs actuels qui n'auraient pas fait la preuve de leur efficacité.

Elle pourra, si nécessaire, proposer des évolutions des objectifs, périmètres de compétences et pouvoirs des organismes en charge du contrôle de la publicité. Vous évaluerez et tiendrez compte de l'impact de ces différentes pistes sur les secteurs économiques de la communication et de la publicité, ainsi que sur les différentes activités économiques qui en dépendent (notamment les médias, qui contribuent au financement de l'information et de la création). Vous évaluerez en outre l'impact éventuel de ces différentes pistes sur la créativité des créateurs et producteurs de contenus.

Vous prendrez également en compte l'enjeu de simplicité et de lisibilité des règles applicables, en évitant les effets d'empilement normatif et de surtransposition du cadre européen actuel ou en discussion. L'acceptabilité sociale et l'efficacité économique d'une régulation accrue du secteur devra également être évaluée.

En complément de ces travaux transverses, vous proposerez des focus sectoriels sur les enjeux de régulation de la publicité et des communications commerciales dans les secteurs présentant des enjeux environnementaux et sanitaires significatifs. En particulier :

- la mode éphémère (fast fashion), en lien avec l'actualité législative et les pouvoirs dont dispose déjà la DGCCRF en la matière ;
- l'alimentation, notamment sur la publicité à destination des enfants, en lien avec les travaux préparatoires de la stratégie nationale alimentation, nutrition et climat (SNANC) ;

² Rapport *Publicité et transition écologique*, de G Guibert et Thierry Libaert (www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/274683.pdf).

³ un Rapport sur la mise en place des codes de bonne conduite et sur leur efficacité pour réduire de manière significative les communications commerciales audiovisuelles relatives à des biens et services ayant un impact négatif sur l'environnement a été établi sous le pilotage du CGDD et transmis au Parlement.

Annexe VIII

- les transports et le tourisme, au regard de leur place dans l'empreinte carbone de la consommation sur les différents segments ;
- l'énergie.

Vous bénéficierez du concours des services et opérateurs de l'État concernés, en particulier le SGPE, la DGCCRF, la DGE, la DG Trésor, la DGAL, la DGMIC, le CGDD et l'ADEME. Vous pourrez prendre tout contact utile auprès des parties prenantes concernées.

Votre rapport final devra m'être remis dans 4 mois.

Je vous remercie pour votre engagement dans la conduite de cette réflexion complexe, et vous prie de croire, Mesdames, Monsieur, en l'assurance de ma considération distinguée.



Gabriel ATTAL