

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.

Rapport

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.

Rapport

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.