

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](#).

Rapport

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.

Rapport

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.

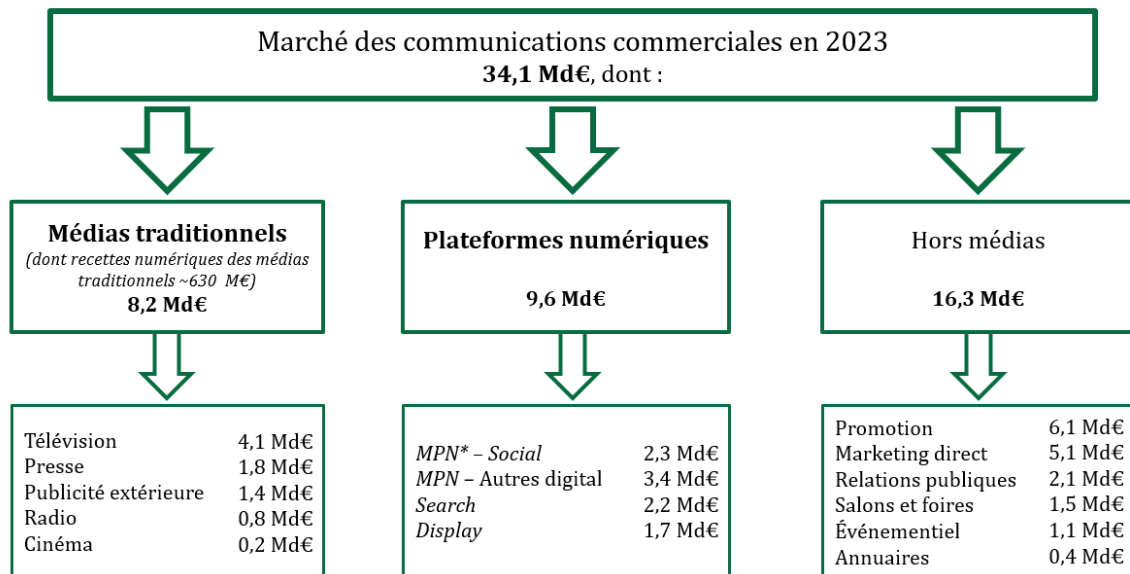
²⁷ Ce constat porté au plan national vaut de manière accentuée au niveau international, comme l'a souligné la rapporteuse spéciale de l'organisation des nations unies (Onu) dans le domaine des droits culturels, Farida Shaheed, dans son rapport du 8 août 2014.

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).

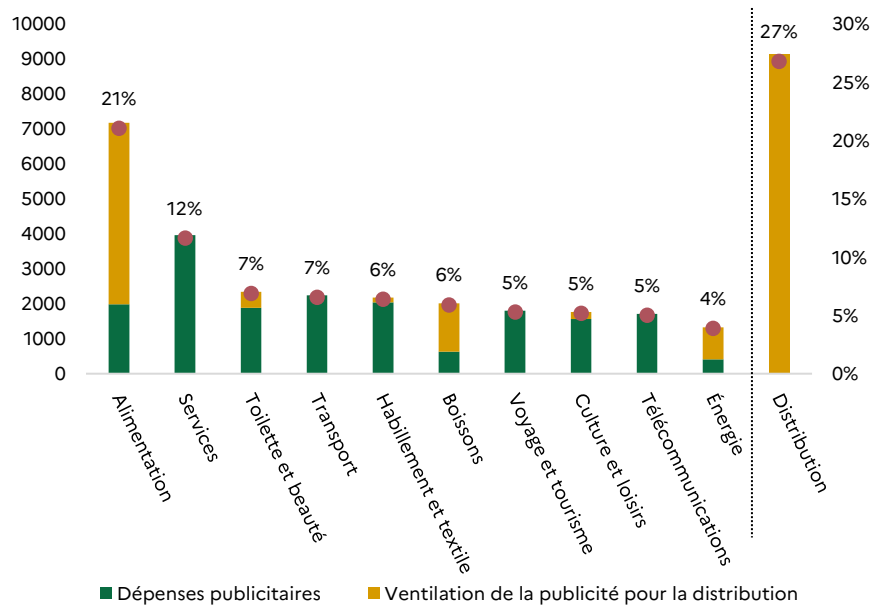
Parmi les plus gros annonceurs, le secteur de la distribution est prépondérant (*E. Leclerc, Lidl, Intermarché* et *Carrefour* obtiennent les quatre premières places). Au sein du voyage et du tourisme (où est comptabilisée la restauration rapide par *France Pub*) *McDonald's* est la seule représentée. 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](#)).

Rapport

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](#)).

Rapport

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://Écobalyse.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 ».

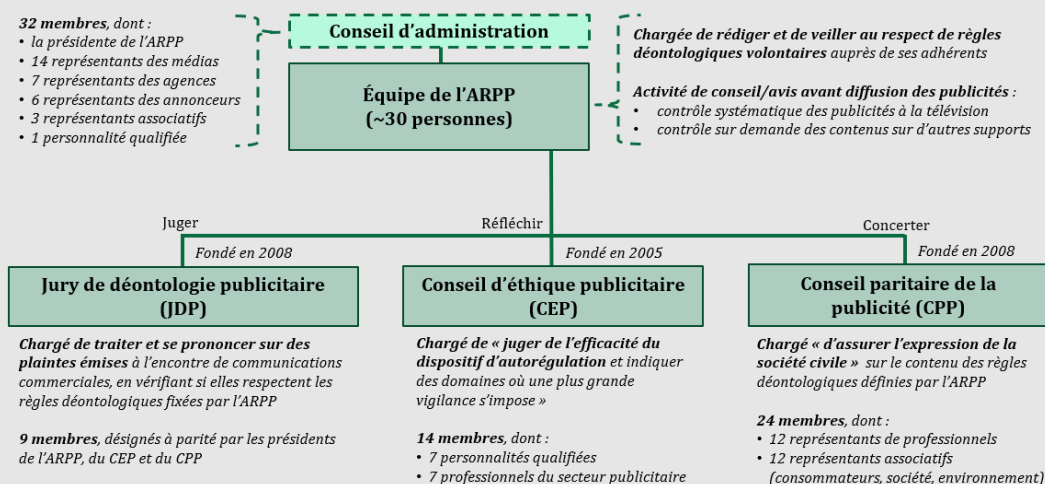
L'association compte une trentaine d'effectifs, dont 9 juristes conseils. Elle s'appuie sur trois « instances associées » : le **conseil de l'éthique publicitaire (CEP)**, instance de réflexion sur la déontologie créée en 2005, le **conseil paritaire de la publicité (CPP)**, dont l'ambition est d'associer 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'usagers *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.

Rapport

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)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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).

Rapport

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](#)).

Rapport

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 bénéfiques, 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.

Rapport

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.