

## **ANNEXE IV**

### **Enjeux liés aux plateformes en ligne**

# SOMMAIRE

<b>1. LA PUBLICITÉ EN LIGNE REPRÉSENTE 50 % DES DÉPENSES DE PUBLICITÉ ET 90 % DE LEUR CROISSANCE D'ICI À 2030, AU DÉTRIMENT DES MÉDIAS TRADITIONNELS.....</b>	<b>1</b>
1.1. Entre 2013 et 2023, la publicité en ligne a connu une croissance de +228 %.....	1
1.1.1. <i>La publicité en ligne a fait d'Internet le premier support de vente de publicité et porté la croissance de l'ensemble du secteur publicitaire .....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>En ligne, les moteurs de recherche représentent 45 % des recettes publicitaires (25 % du marché total), les réseaux sociaux 27 % et les autres affichages (marchés en ligne, streaming) près de 25 %.....</i>	<i>6</i>
1.1.3. <i>Le marché de la publicité en ligne constitue un oligopole dominé par Google, Meta et Amazon, chaque plateforme tendant à se spécialiser sur une forme de publicité en ligne .....</i>	<i>8</i>
1.1.4. <i>Le développement du marketing d'influence renouvelle les modalités de communication commerciale en ligne.....</i>	<i>10</i>
1.2. La publicité en ligne repose sur un ciblage alimenté par les données des utilisateurs, collectées et exploitées par un nombre restreint d'acteurs.....	18
1.2.1. <i>Le marché de la publicité en ligne est dépendant d'intermédiations technologiques assurant l'exploitation des données utilisateurs.....</i>	<i>18</i>
1.2.2. <i>La transformation des modalités technologiques de ciblage publicitaire a renforcé la situation oligopolistique du marché de la publicité en ligne...</i>	<i>19</i>
1.3. La croissance du numérique comme support publicitaire se traduit par une baisse des recettes orientées vers le financement des médias traditionnels (-27 % en 10 ans) qui pénalise particulièrement la presse .....	22
1.3.1. <i>Le développement de la publicité en ligne a opéré un transfert de valeur au détriment des médias traditionnels et au profit du numérique.....</i>	<i>22</i>
1.3.2. <i>Le recul des recettes publicitaires, qui représentent plus du tiers des recettes des médias d'information, pénalise particulièrement la presse écrite .....</i>	<i>24</i>
<b>2. LES MESURES D'ENCADREMENT DES COMMUNICATIONS COMMERCIALES DOIVENT TENIR COMPTE DE LA PORTÉE LIMITÉE DES MESURES NATIONALES SUR LES CONTENUS PUBLICITAIRES PUBLIÉS SUR LES PLATEFORMES.....</b>	<b>27</b>
2.1. Les enjeux de renforcement de la régulation se concentrent sur les grandes plateformes numériques, dans un cadre juridique européen contraignant.....	27
2.1.1. <i>Le cadre réglementaire de la publicité en ligne est plus souple que celui qui s'applique à la publicité traditionnelle.....</i>	<i>27</i>
2.1.2. <i>Le cadre juridique européen et l'implantation internationale des grandes plateformes numériques remettent en cause la pertinence de l'adoption de mesures nationales de régulation de la publicité en ligne .....</i>	<i>28</i>
2.1.3. <i>Ce déficit de régulation applicable aux plateformes se traduit dans la qualité des communications commerciales disponibles.....</i>	<i>35</i>
2.2. Une régulation effective des contenus des communications commerciales en ligne implique une révision du droit communautaire ainsi que l'adoption de mesures volontaristes au plan national pour en accélérer la mise en œuvre.....	37
2.2.1. <i>À court terme, l'effectivité des outils existants peut être renforcée, en particulier sur les enjeux des communications commerciales en ligne.....</i>	<i>37</i>
2.2.2. <i>Faire évoluer le droit européen constitue un objectif de moyen terme permettant d'appréhender mieux les plateformes numériques.....</i>	<i>38</i>



## 1. La publicité en ligne représente 50 % des dépenses de publicité et 90 % de leur croissance d'ici à 2030, au détriment des médias traditionnels

L'évolution du marché publicitaire vers les plateformes numériques permet d'assurer la gratuité d'accès à des sites internet, moteurs de recherche ou réseaux sociaux. Elle constitue le cœur du modèle de financement de ces services. Alors que l'on estime à 53 % la part de la population mondiale recourant à ces plateformes et que les utilisateurs des réseaux sociaux ont en moyenne des comptes sur huit plateformes différentes et y consacrent deux heures et demie par jour, les plateformes numériques les plus grandes (*Meta, Google, Amazon, TikTok*) ont acquis des positions dominantes en ligne, leur permettant de contrôler les différentes étapes des chaînes de valeur numériques<sup>1</sup>.

Cette évolution s'est faite à la fois en surplus et en concurrence des médias traditionnels (presse, affichage, radio, cinéma, télévision), dont tout ou partie des recettes est constituée de recettes publicitaires, qui permettent notamment d'assurer le financement de l'information de qualité et de la création sur ces médias<sup>2</sup>.

La présente annexe a pour objectif de présenter les enjeux spécifiques liés à la publicité en ligne et à sa prise en compte par le régulateur pour des communications commerciales plus responsables : les différences de modèles économiques entre acteurs, et surtout, de réglementation applicable sont le principal obstacle à un rehaussement des exigences sur les contenus.

### 1.1. Entre 2013 et 2023, la publicité en ligne a connu une croissance de +228 %

#### 1.1.1. La publicité en ligne a fait d'Internet le premier support de vente de publicité et porté la croissance de l'ensemble du secteur publicitaire

Les dépenses de publicité nettes des annonceurs en 2023<sup>3</sup> (cf. graphique 1) sur les médias numériques représentent 9,6 Md€<sup>4</sup>, soit 54 % du total du marché de la publicité et près d'un tiers du marché des communications commerciales (17,6 Md€ de publicité, pour un total de 34,1 Md€ de communications commerciales incluant une partie « hors médias », cf. tableau 1). Les dépenses « hors média » (*marketing, communication corporate*<sup>5</sup> notamment) sont également indirectement mobilisées dans la publicité en ligne, sans que leur répartition exacte puisse être appréciée.

La publicité en ligne se répartit entre :

- ◆ la publicité liée aux recherches (*search*), dont *Google*, qui consiste à promouvoir du contenu publicitaire en fonction de mots-clés saisis dans un moteur de recherche et qui représente 45 % du marché ;
- ◆ et la publicité d'affichage (*display*), qui consiste à distribuer un contenu publicitaire sous forme de vidéos ou de bannières. Au sein de celle-ci, on distingue :

<sup>1</sup> IGF et Cour des comptes, *Publicité en ligne : pour un marché à armes égales*, 2020 ([lien](#)).

<sup>2</sup> États généraux de l'information, 2024.

<sup>3</sup> *France Pub*, données du mix-média sur 2023.

<sup>4</sup> La mission signale que ce chiffre (9,6 Md€ d'investissements publicitaires sur le numérique en 2023), issu des données de *France Pub*, diffère légèrement de celui retenu par l'Irep (9,3 Md€). L'annexe V portant sur les données disponibles en matière de publicité récapitule les différentes sources disponibles et mobilisées par la mission pour l'analyse chiffrée du marché publicitaire.

<sup>5</sup> Entendue comme une « communication d'entreprise », en opposition à la communication sur un produit donné.

## Annexe IV

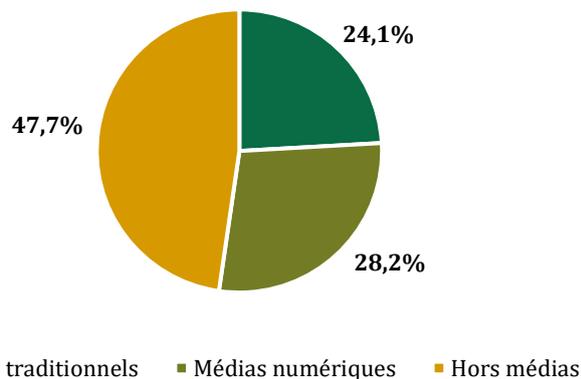
- les publicités diffusées sur les réseaux sociaux (*social*), soit 27 % du marché (*Meta, TikTok*) ;
- les publicités diffusées sur les autres sites Internet (*non-social*), soit 19 % du marché (dont les places de marché telles que *Amazon*, et les services de média audiovisuels à la demande (*Smad*)).

**Tableau 1 : Répartition des dépenses nettes de communication des annonceurs par support de diffusion en 2023**

Support de diffusion	Montant (en M€)	Part (en %)	Évolution 2023/2022 (en %)
Presse	1 772	4,3 %	- 3,0 %
Télévision	4 072	12,0 %	- 2,8 %
Radio	839	2,5 %	3,9 %
Publicité extérieure	1 384	4,1 %	5,1 %
Cinéma	151	0,4 %	34,0 %
<b>Total « médias traditionnels »</b>	<b>8 218</b>	<b>24,1 %</b>	<b>- 0,4 %</b>
<i>Display</i>	1 745	5,1 %	5,2 %
<i>Search</i>	2 161	6,3 %	7,5 %
<i>Social</i>	2 271	6,7 %	6,5 %
<i>Autres digital</i>	3 401	10,0 %	5,5 %
<b>Total « médias numériques »</b>	<b>9 577</b>	<b>28,0 %</b>	<b>6,1 %<sup>6</sup></b>
Marketing direct	5 082	14,9 %	- 9,4 %
Promotions	6 062	17,8 %	9,6 %
Salons et foires	1 495	4,4 %	32,0 %
Événementiel	1 128	3,3 %	7,6 %
Relations publiques	2 055	6,0 %	18,0 %
Annuaire	436	1,3 %	- 7,5 %
<b>Total « hors média »</b>	<b>16 257</b>	<b>47,7 %</b>	<b>4,4 %</b>
<b>Total marché de la communication</b>	<b>34 053</b>	<b>100 %</b>	<b>3,7 %</b>

Source : France Pub, 2023.

**Graphique 1 : Répartition des dépenses nettes de communication des annonceurs en 2023**



Source : France Pub, 2023.

<sup>6</sup> Cette donnée (6,1 %) de France Pub diffère de celle présentée par l'Institut de recherches et d'études publicitaires (Irep), qui chiffre la croissance de la publicité en ligne à +8,3 % en 2023.

## Annexe IV

Entre 2013 et 2023, la dépense de publicité en ligne des annonceurs a augmenté de +228 % (+7 Md€) tandis que celle réalisée sur les médias traditionnels a connu un recul de -10 % (-898 M€) (cf. tableau 2).

**Tableau 2 : Dépenses de publicité des annonceurs en 2013 et 2023 (en M€)**

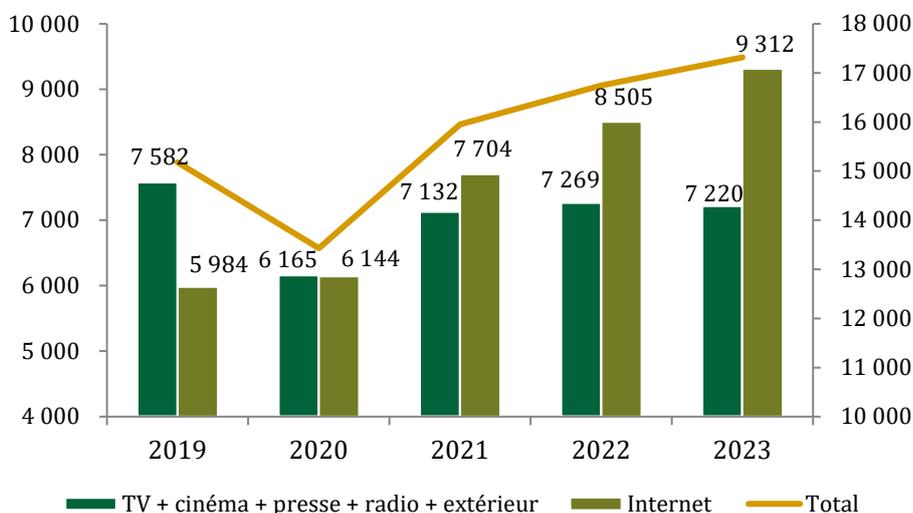
-	2013	2023	Évolution (en %)
Dépenses de publicité en ligne	2 921	9 577	228 %
Dépenses de publicité sur les médias traditionnels	9 116	8 218	- 10 %

*Source : France Pub.*

**Le marché de la publicité en ligne est donc en forte augmentation et tire la croissance du secteur publicitaire dans son ensemble, comme le montre sa croissance annuelle moyenne de +11,8 % entre 2019 et 2023<sup>7</sup>, avec toutefois de fortes variations liées à la pandémie de Covid-19. Ainsi, la croissance du secteur numérique tire aujourd'hui la croissance du marché : les recettes publicitaires tous médias confondus n'ont augmenté que de +3,4 % sur la même période, traduisant une évolution portée exclusivement par le numérique.**

S'agissant de l'année 2023, le baromètre unifié du marché publicitaire (Bump) évoque une « année à deux vitesses » avec une accélération au deuxième semestre (+13 %, contre +5 % au premier semestre). **Les estimations de croissance disponibles pour 2024 placent le chiffre d'affaires prévisionnel autour de 10 Md€, soit une augmentation de +8 % par rapport à 2023.**

**Graphique 2 : Évolution des recettes publicitaires entre 2019 et 2023 (en M€)**



*Source : Irep, 2023.*

**Parmi les médias traditionnels, les recettes publicitaires de l'audiovisuel sont stables (3,4 Md€ en 2023), tandis que celles de la presse (1,7 Md€) et des formats imprimés<sup>8</sup> (1,4 Md€) connaissent un recul significatif de leur part de marché, respectivement de -15 % et -31 % entre 2019 et 2023 (cf. tableau 3).**

<sup>7</sup> Institut de recherches et d'études publicitaires (Irep), France Pub et Kantar Média, Baromètre unifié du marché publicitaire (BUMP). Bilan annuel 2023 & prévisions 2024, mars 2024 ([lien](#)).

<sup>8</sup> Cette catégorie inclut les annuaires et le courrier.

Annexe IV

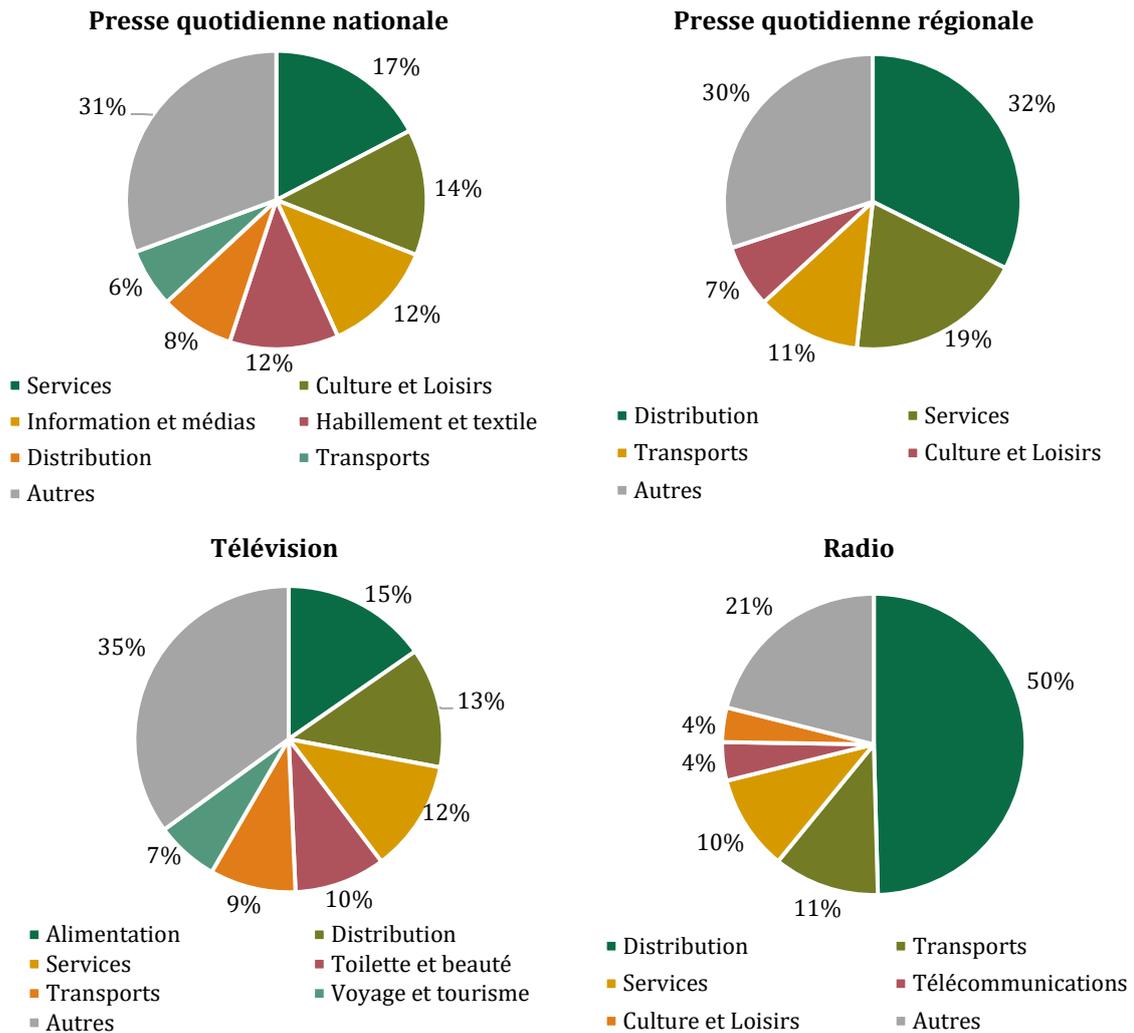
Tableau 3 : Recettes publicitaires par support de diffusion entre 2019 et 2023 (en M€)

Support de diffusion	2019	2020	2021	2022	2023
Télévision	3 403	3 026	3 537	3 486	3 382
Cinéma	100	25	42	63	82
Radio	714	623	686	700	722
Presse	2 055	1 615	1 803	1 798	1 749
Publicité extérieure	1 310	875	1 064	1 222	1 285
Internet	5 984	6 144	7 704	8 505	9 312
Annuaire	612	492	465	440	406
Courrier	1 436	1 060	1 208	1 135	1 009
<b>Total</b>	<b>15 180</b>	<b>13 429</b>	<b>15 949</b>	<b>16 747</b>	<b>17 317</b>

Source : Irep, 2023.

Par ailleurs, les secteurs économiques répartissent leurs investissements publicitaires différemment selon les médias de diffusion. Par exemple, les recettes publicitaires de la radio et de la presse quotidienne régionale sont nettement dominées par le secteur de la distribution (à hauteur de 50 % et 32 % du total) (cf. graphique 3). Au contraire, la télévision et la presse quotidienne nationale présentent des recettes plus également réparties selon les secteurs, à l’instar des médias numériques (cf. graphique 4).

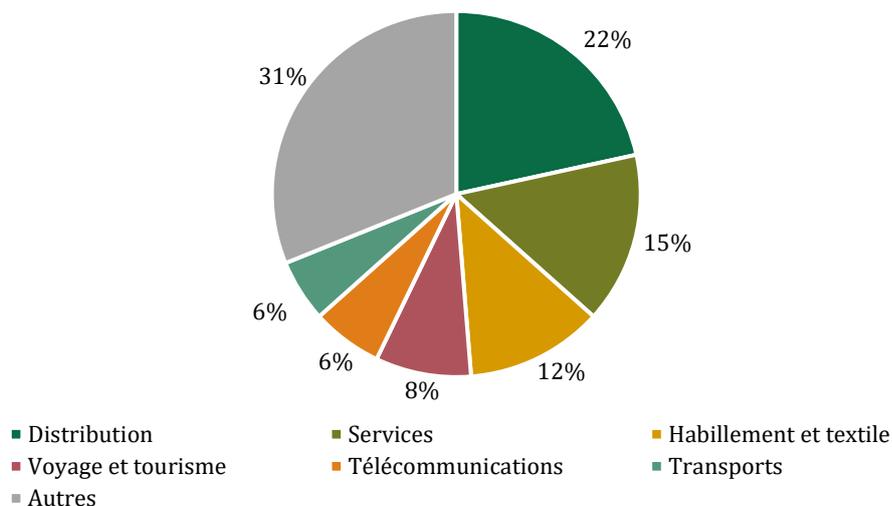
Graphique 3 : Recettes publicitaires de médias traditionnels par secteur économique (en %)



Source : France Pub.

## Annexe IV

Graphique 4 : Recettes publicitaires des médias numériques par secteur économique (en %)



Source : France Pub.

D'ici à 2030, l'Arcom et la DGMIC estiment que les grandes plateformes captent 88 % de la croissance du marché, contre 12 % pour les autres médias. Hors numérique, c'est-à-dire sans compter le développement par les médias traditionnels de leurs propres outils numériques, les recettes des médias traditionnels reculeraient de 30 %<sup>9</sup>. Le marché publicitaire dans son ensemble pourrait continuer de connaître une croissance moyenne annuelle de +2,3 % par an jusqu'en 2030, portée par la publicité en ligne qui pourrait représenter 65 % du total des recettes en 2023 (contre 52 % en 2022).

Cette croissance serait tirée tant par un effet-volume que par un effet-prix attribuable au développement de nouveaux supports mieux valorisés, notamment la vidéo<sup>10</sup>. Au sein de la publicité numérique, la part des grandes plateformes numériques extra-européennes devrait continuer à croître. Du point de vue des volumes, les usages numériques devraient connaître une croissance forte et pérenne<sup>11</sup>. En effet, l'utilisation du numérique devrait poursuivre son développement notamment au sein des générations où il était le moins utilisé. Il présenterait un potentiel de développement important chez les « seniors », à mesure que cette génération s'appropriera les supports numériques : alors que la moyenne des Français passe 2 heures et 24 minutes sur internet chaque jour (en hausse de +40 % depuis 2019), les plus jeunes (15-24 ans) y passent 3 heures et 50 minutes<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Les perspectives d'évolution du marché de la publicité en ligne à horizon 2030 ont fait l'objet d'un rapport conjoint du ministère de la culture et de l'autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique : Arcom, ministère de la culture et *PMP Strategy, Évolution du marché de la communication et impact sur le financement des médias par la publicité*, janvier 2024 ([lien](#)).

<sup>10</sup> Oliver Wyman souligne à ce titre que la publicité en ligne sur le *display* est aujourd'hui occupée à 55 % par la publicité vidéo, qui présente toujours un important potentiel de développement.

<sup>11</sup> Oliver Wyman, *31<sup>ème</sup> Observatoire de l'e-pub*, février 2024 ([lien](#)). Cet observatoire est réalisé pour le compte du syndicat des régies internet (SRI) et l'union des entreprises de conseil et d'achat média (UDECAM).

<sup>12</sup> Médiamétrie, *L'année internet 2023*, février 2024 ([lien](#)).

**1.1.2. En ligne, les moteurs de recherche représentent 45 % des recettes publicitaires (25 % du marché total), les réseaux sociaux 27 % et les autres affichages (marchés en ligne, *streaming*) près de 25 %**

**1.1.2.1. La publicité liée aux recherches et la publicité d'affichage sur les réseaux sociaux tirent la croissance de la publicité en ligne**

En 2023, l'Observatoire de l'e-pub réalisé par *Oliver Wyman* avançait la répartition suivante du chiffre d'affaires total de la publicité en ligne (cf. tableau 4). Cette répartition est différente de celle proposée par le Bump alors que les volumes globaux estimés sont proches, le BUMP classe dans « autres dépenses » une part significative de la dépense, qu'*Oliver Wyman* affecte au *search*.

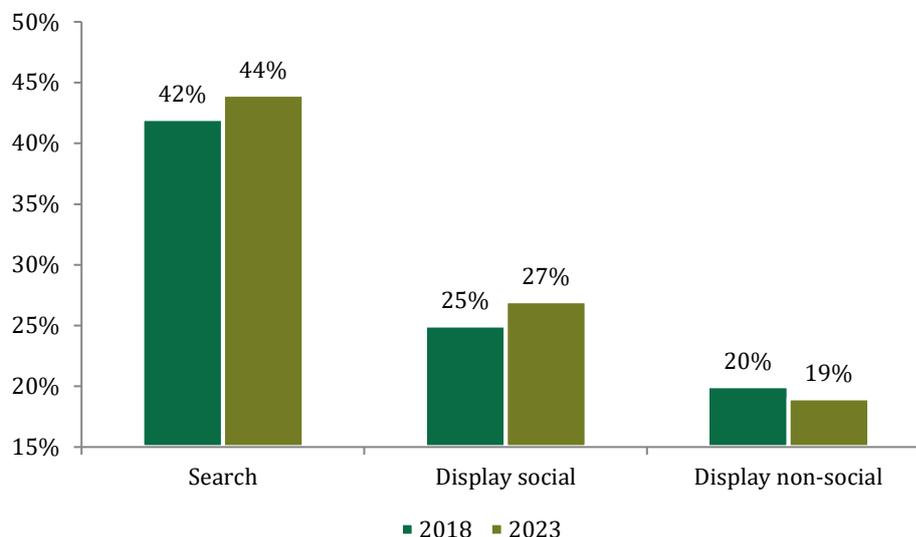
**Tableau 4 : Répartition du chiffre d'affaires de la publicité en ligne en 2023**

Secteurs de publicité en ligne	Chiffre d'affaires en 2023 (en M€)	Part (en %)
<i>Search</i>	4 100	44 %
<i>Display social</i>	2 470	27 %
<i>Display non-social</i>	1 780	19 %
Affiliations et <i>e-mailing</i>	970	10 %
<b>Total</b>	<b>9 320</b>	<b>100 %</b>

Source : Observatoire de l'e-pub.

La répartition en 2023 évolue légèrement (+ 2 %) au profit du *search* et du *display social* par rapport à 2018 (cf. graphique 5).

**Graphique 5 : Répartition du chiffre d'affaires de la publicité en ligne en 2018 et 2023 (en %)**



Source : Observatoire de l'e-pub.

Ainsi, la publicité liée aux recherches représente 44 % du chiffre d'affaires en 2023 (contre 42 % en 2018). Le *display*, ou publicité d'affichage, est caractérisé par une évolution contrastée :

- ◆ le *display social*<sup>13</sup> est à l'origine de 27 % du chiffre d'affaires (contre 25 % en 2018), avec une forte progression du format vidéo court<sup>14</sup> (en progression de +12 % sur l'année 2023, ce format représente 46 % du *display social* et 1,1 Md€ de recettes) ;
- ◆ le *display non-social*<sup>15</sup>, dont la part au sein du chiffre d'affaires connaît un léger recul (19 % contre 20 % en 2018), voit sa croissance nettement ralentir en 2023, passant d'une progression de +11 % en 2022 à +6 % en 2023. Au sein de cette catégorie, on peut néanmoins noter<sup>16</sup> le dynamisme (+30 %) de l'audio *digital* (*podcast*, *streaming musical*, ou *webradios*), représentant 98 M€ de recettes publicitaires, et de la vidéo (+11 %) qui représente 911 M€, soit 51 % du *display non-social*, ainsi que le recul des bannières et habillages (7 % du *display non-social* pour 126 M€ de recettes).

### 1.1.2.2. La publicité sur les réseaux sociaux a permis l'accès au marché publicitaire de nombreuses entreprises

La publicité sociale payante (*paid social*) est le canal publicitaire qui présente le plus grand nombre d'annonceurs, suivi de la publicité d'affichage en ligne (*display*), puis de la publicité en ligne liée aux recherches (*search*) (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Nombre d'annonceurs en fonction du support publicitaire

Support de diffusion	Nombre d'annonceurs
Publicité sociale payante ( <i>paid social</i> )	23 496
<i>Display</i>	14 645
<i>Paid search</i>	12 011
Presse	8 707
Publicité extérieure	3 694
Radio	2 244
Télévision linéaire	1 581
Télévision <i>replay</i>	856
Audio <i>digital</i> ( <i>podcast</i> , <i>streaming musical</i> )	698
Cinéma	115

Source : Kantar, 2024.

Tout en concentrant le marché publicitaire, la numérisation en a démocratisé l'accès notamment à très petites et petites et moyennes entreprises, grâce à des coûts de conception publicitaire inférieurs à ceux supportés sur les médias traditionnels. Ainsi, le nombre d'annonceurs a connu une augmentation significative.

<sup>13</sup> Par exemple, sur le réseau social *TikTok*, la « *top view* » est une publicité d'affichage vidéo, qui s'affiche de la même manière pour tous les utilisateurs du réseau, sans logique de ciblage.

<sup>14</sup> Le format vidéo publicitaire connaît notamment un fort développement chez *Meta* sur le réseau social *Instagram*, tandis que le réseau *Facebook* reste davantage fidèle au format traditionnel du *display* (« bannière »).

<sup>15</sup> Il s'agit par exemple des publicités d'affichage hors réseaux sociaux, sur les plateformes de *streaming musical* comme *Spotify* ou *Deezer*, ou sur les plateformes hébergeant les podcasts (*ApplePodcast*, *Podtail*), mais également la publicité d'affichage sur le *retail media* (sur *Amazon* par exemple).

<sup>16</sup> L'ensemble des chiffres (volume et taux d'évolution) qui suivent concerne respectivement i) 2023 et ii) 2023 versus 2022.

D'autre part, les formats de publicité numérique sont en constante évolution. En effet, au développement massif de la publicité d'affichage a succédé la recherche de nouveaux formats sur les réseaux sociaux (cf. *infra*) pour contourner la prolifération d'affichages (« *banner blindness* »<sup>17</sup>) constatée et le développement croissant de bloqueurs de bannières publicitaires.

**Ces métriques globales ne tiennent pas compte des plus petits annonceurs, dits de la « longue traîne », qui ont un usage direct<sup>18</sup> des outils de publicité disponibles sur les plateformes, en particulier Facebook ou TikTok. Cette longue traîne n'est pas précisément prise en compte dans les différents baromètres existants.** En 2020, l'inspection générale des finances (IGF) estimait à deux millions le nombre de petites entreprises diffusant de la publicité sur Facebook, et à 40 % des recettes mondiales de la plateforme les recettes liées aux petits annonceurs, qui investissent moins de 1 000 € en communications commerciales. Au regard de leur nombre, ces annonceurs représentent *in fine* une part limitée mais significative des recettes des plateformes, concentrées pour le reste sur quelques centaines de grands groupes.

### 1.1.3. Le marché de la publicité en ligne constitue un oligopole dominé par Google, Meta et Amazon, chaque plateforme tendant à se spécialiser sur une forme de publicité en ligne

Si le marché de la communication commerciale se développe principalement sur les supports numériques, **ces derniers sont eux-mêmes concentrés sur trois acteurs (Google, Meta et Amazon), représentant 68 % de la publicité en ligne mondiale en 2023 (contre 66 % en 2022<sup>19</sup>)**. Dans ce contexte, une campagne de publicité en ligne sans présence sur les espaces propriétaires des grandes plateformes est difficilement envisageable.

**La numérisation du marché de la publicité s'est de plus accompagnée de son internationalisation<sup>20</sup>**, caractérisée par une grande captation de valeur par des acteurs extranationaux, ce qui pose des défis juridiques et économiques d'ampleur pour les acteurs concernés, abordés *infra*.

#### 1.1.3.1. Google et Meta forment un duopole sur la publicité liée aux recherches (search) et la publicité d'affichage (display)

Plusieurs rapports<sup>21</sup> ont dressé le constat d'un marché de la publicité en ligne dominé par un **duopole constitué des grandes plateformes numériques Google** (qui représentait 92 % des recherches effectuées sur Internet en France en 2018) **et Facebook, depuis intégré au groupe Meta**.

---

<sup>17</sup> La « *banner blindness* » désigne la difficulté pour le consommateur à porter une attention aux publicités d'affichage lorsque celles-ci connaissent une prolifération trop importante. La réduction de la pollution visuelle engendrée par les bannières publicitaires en ligne a été portée par différentes initiatives, par exemple *Better Ads Standards* (Google).

<sup>18</sup> Ils peuvent introduire leurs communications commerciales directement sur la plateforme sans être intermédiés par qui que ce soit. L'interface de la plateforme est faite pour cela et est simple d'utilisation.

<sup>19</sup> Oliver Wyman, *31<sup>ème</sup> Observatoire de l'e-pub*, février 2024 ([lien](#)).

<sup>20</sup> À ce titre, le rapport précité de l'Arcom et du ministère de la culture estime qu'à horizon 2030, 45 % des recettes de publicité en ligne pourrait être captées par des acteurs extra-européens (contre 36 % en 2022).

<sup>21</sup> IGF et Cour des comptes, *Publicité en ligne : pour un marché à armes égales*, novembre 2020 ([lien](#)) ; Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et BearingPoint, *Médias et publicités en ligne : transfert de valeur et nouvelles pratiques*, juillet 2018 ([lien](#)).

**En 2020, plus de 90 % des revenus de Facebook et Google provenaient des recettes publicitaires.** Le partage du marché de la publicité en ligne s'opère, schématiquement, de la manière suivante :

- ◆ la publicité liée aux recherches (*search*), dominée à 90 % par Google<sup>22</sup> ;
- ◆ la publicité d'affichage (*display*), dominée par Meta.

**Ce duopole repose notamment sur l'existence d'univers fermés** ou « *walled gardens* »<sup>23</sup> (tels qu'*Instagram* pour Meta ou *Youtube* pour Google) : les annonceurs ne peuvent y acquérir des espaces publicitaires qu'en passant par les régies intégrées des grandes plateformes ou leurs solutions d'achat-vente, et l'accès aux données utilisateurs est très restreinte pour les tiers (d'où une concurrence limitée pour les grandes plateformes).

**Dans cette situation où les grandes plateformes positionnent leurs services d'intermédiation publicitaire sur l'ensemble de la chaîne de valeur**, elles se constituent simultanément place de marché, vendeur (partie intéressée par la vente) et acheteur (partie intéressée par l'achat)<sup>24</sup> : elles jouent le rôle de régies, d'acquisition d'espaces publicitaires, de valorisation des contenus et d'hébergeurs de ces contenus, qu'elles occupent également en tant qu'annonceurs. Le rapport précité de l'IGF et de la Cour des comptes soulignait que les plateformes avaient ainsi franchi un « moment de basculement » (*market tipping*), au-delà duquel les effets de réseaux étaient si considérables que leur position monopolistique devenait autoalimentée (*self-reinforcing feedback loops*).

### **1.1.3.2. Amazon domine la publicité sur les sites de commerce en ligne (retail media), dans un contexte de croissance exponentielle de ce secteur**

**Le retail media, qui désigne la publicité sur les sites de commerce en ligne, opère quant à lui une transposition sur le numérique de la publicité sur les lieux de vente (PLV), en se positionnant tant sur le search que le display.** L'intérêt de cette stratégie publicitaire est de proposer une publicité au moment où le consommateur est déjà dans une démarche d'achat, en y associant, pour le volet numérique, le levier de la publicité programmatique ciblée. Ainsi, la « e-PLV » permet d'exploiter à la fois des publicités liées aux recherches sur les sites de commerce en ligne (*e-commerce*), et la publicité d'affichage.

**Le retail media atteint plus d'1 Md€ en 2023** : en effet, le développement du commerce en ligne (+13,8 % en 2022<sup>25</sup>), notamment au cours de la crise sanitaire liée au Covid-19, a conduit à un accroissement de l'audience des boutiques et places de marché en ligne.

**La plateforme Amazon domine ce secteur, avec 86 % de parts de marché**, ses concurrents chinois (*Alibaba, Shein, Temu*) se constituant progressivement une base d'utilisateurs (12 % du marché). Le marché est également en cours de diversification en raison de la présence croissante d'enseignes de la grande distribution alimentaire (*Intermarché, Casino, Leclerc, Carrefour, Auchan*), qui s'ajoutent aux *marketplaces* alternatives à Amazon (*Cdiscount, Rakuten*) ou à certaines enseignes spécialisées (*Darty, Fnac, But, Boulanger, La Redoute, Sephora*, etc.).

---

<sup>22</sup> Adwords est la régie *search* de Google.

<sup>23</sup> La direction générale des entreprises (DGE) traduit les « *walled gardens* » par « publicité en univers fermé ».

<sup>24</sup> La DGE évoque à ce titre une « stratégie de verrouillage de marché » (note sur les mesures additionnelles au projet de loi d'adaptation au DSA-DMA portant sur les services de publicité en ligne, 4 novembre 2022).

<sup>25</sup> Fédération du e-commerce et de la vente à distance (FEVAD).

### 1.1.4. Le développement du marketing d'influence renouvelle les modalités de communication commerciale en ligne

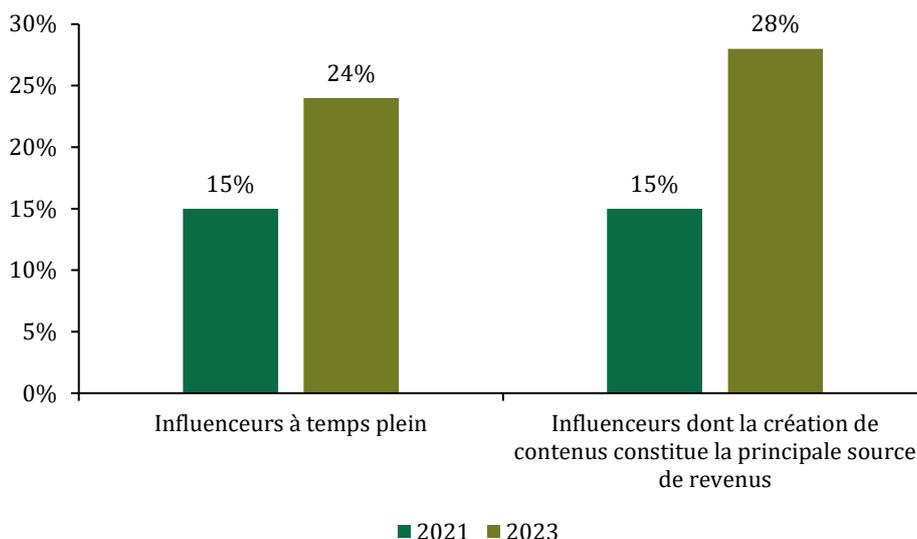
#### 1.1.4.1. La structuration de l'activité des influenceurs permet de rémunérer une part croissante d'entre eux, mais le plus souvent en tant que source de revenus secondaire

De nouveaux leviers de communication commerciale se développent de façon croissante sur les réseaux sociaux et plateformes numériques, notamment le marketing d'influence<sup>26</sup>. Ce dernier est estimé à 16 Md\$ au niveau mondial, sans qu'il n'existe une estimation nationale récente.

Un sondage conduit fin 2023<sup>27</sup> sur les communications commerciales des influenceurs<sup>28</sup>, souligne leur structuration croissante, leur permettant de plus en plus de faire de leur activité en ligne une source de revenus principale.

Le nombre d'influenceurs actifs est estimé à 150 000 en France<sup>29</sup>, dont 24 % à temps plein (contre 15 % en 2021, cf. graphique 6). De la même manière, la part d'influenceurs dont la création de contenu est la principale source de revenus s'élève à 28 % en 2023, contre 15 % en 2021. Les influenceurs actifs en France, dont l'âge moyen est de 34 ans, sont à 78 % des femmes.

**Graphique 6 : Part d'influenceurs à temps plein, et dont la création de contenus constitue la principale source de revenus (en 2023)**



Source : Reech, 2024.

<sup>26</sup> Le marketing d'influence est une pratique consistant à tirer parti d'influenceurs clés, tels que les influenceurs des réseaux sociaux, pour promouvoir ou approuver des produits et services auprès de consommateurs cibles.

<sup>27</sup> Les données mobilisées proviennent d'un sondage conduit par Reech entre le 22 novembre et le 11 décembre 2023 auprès de 1 258 créateurs de contenu ([lien](#)).

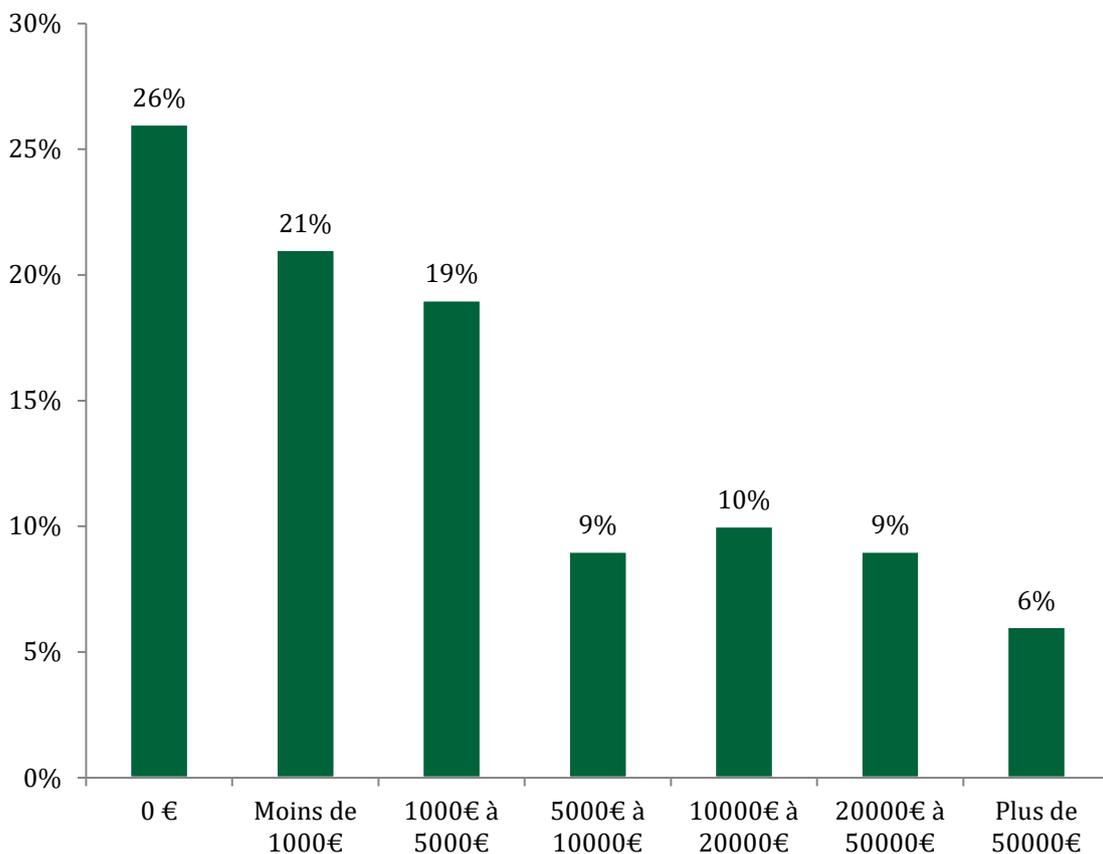
<sup>28</sup> La loi du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux ([lien](#)) a défini la notion d'influenceur comme suit : « personne qui contre rémunération ou avantages en nature mobilise sa notoriété auprès de son audience pour communiquer en ligne des contenus visant à faire la promotion, directement ou indirectement, de biens, de services, ou d'une cause quelconque ».

<sup>29</sup> C'est notamment le chiffre retenu dans le cadre des travaux préalables à la loi du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux.

#### Annexe IV

Malgré ces évolutions, **26 % des influenceurs déclarent ne pas percevoir de revenus, 40 % déclarent gagner moins de 5 000 € par an, et seuls 15 % des influenceurs gagnent plus de 20 000 € par an** (cf. graphique 7). Plus du tiers d'entre eux (36 %), et quasiment la moitié des influenceurs de moins de 25 ans (48 %), aspirent à en faire sa principale source de revenus.

**Graphique 7 : Revenus annuels déclarés par les influenceurs en France en 2023**



*Source : Reech, 2024.*

### 1.1.4.2. Le marketing d'influence est dominé par Instagram, tandis que TikTok constitue un acteur émergent en forte croissance

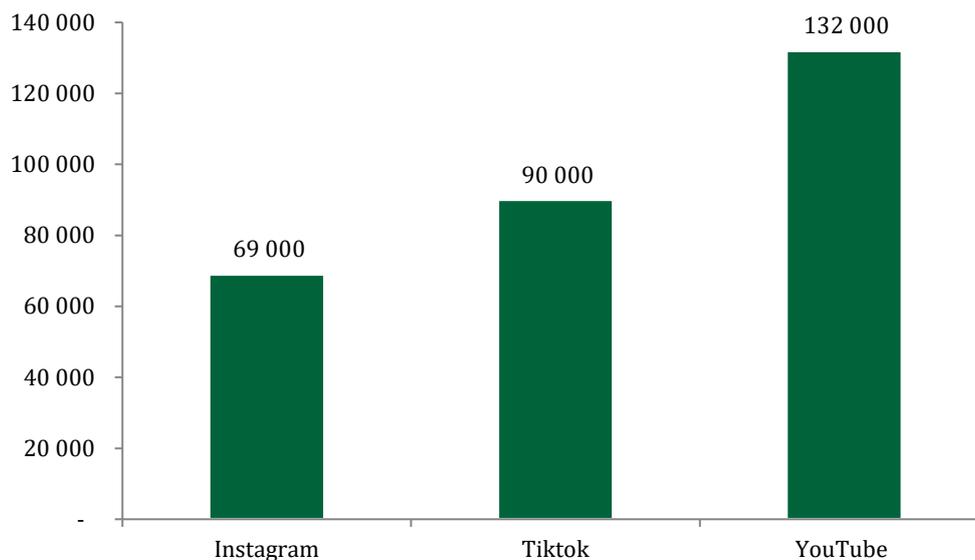
**Instagram** est la première plateforme du marché du marketing d'influence et constitue le réseau social principal de 91 % des créateurs de contenus, suivi de *TikTok* (réseau principal de 33 % des créateurs), *Facebook* (27 %), et *YouTube* (9 %). Les autres réseaux (*Pinterest*, *LinkedIn*, *Snapchat*, *X* (ex-*Twitter*), *Twitch*) constituent le réseau principal de moins de 10 % des influenceurs.

**TikTok** connaît la plus forte dynamique sur ce marché, passant de réseau principal de 5 % des influenceurs en 2020 à réseau principal d'un tiers d'entre eux en 2022 et totalisant 21,4 millions d'abonnés en France.

**YouTube** présente quant à lui les prix les plus élevés pour la réalisation de campagnes d'influence<sup>30</sup>, notamment en raison de son nombre moyen d'abonnés plus élevé et de ses formats vidéo longs. L'année 2024 est cependant marquée par une croissance des collaborations commerciales avec les micro-influenceurs<sup>31</sup>.

Le nombre moyen d'abonnés aux comptes des influenceurs est variable selon plateformes utilisées (cf. graphique 8), tout comme les formats mobilisés : uniquement vidéos et *lives* (vidéos en direct) pour *TikTok*, majoritairement des *posts* (publications) sur *Facebook*, *reels* (vidéos bobines), *stories* (contenus éphémères) et *posts* sur *Instagram*.

Graphique 8 : Nombre moyen d'abonnés des influenceurs sur *Instagram*, *TikTok* et *YouTube*



Source : Reech, 2024.

Si certains supports en fort développement tel que *TikTok* s'adressaient initialement à un public très jeune, on note une augmentation significative de l'âge moyen des créateurs de contenus de la plateforme, passé de 22 ans à 31 ans en deux ans.

<sup>30</sup> Blog du modérateur, site internet, « Grille de tarifs des influenceurs par réseau social pour 2023 », novembre 2022 ([lien](#)).

<sup>31</sup> Influenceurs suivis par moins de 15 000 abonnés.

### 1.1.4.3. *Le secteur du marketing d'influence est marqué par une porosité croissante entre collaborations commerciales et autres contenus*

En 2023, 83 % des influenceurs interrogés déclaraient avoir déjà réalisé un partenariat gratuit ou rémunéré pour le compte d'un annonceur, dont 76 % sous la forme du placement de produit<sup>32</sup>.

Le marketing d'influence en ligne est un marché en rapide évolution, notamment dans les formats de communication commerciale mobilisés. Si on note un léger recul du placement de produit (-2 points depuis 2021), qui reste un format très demandé, **les collaborations dites « de création » sont en augmentation, notamment les productions directes de contenus pour le compte de marques** (en 2023, 61 % des influenceurs avaient été sollicités à cette fin, contre 51 % en 2021 et 39 % en 2020), tout comme les « co-crétions » entre marques et influenceurs (14 % des influenceurs ont été sollicités pour réaliser ce format en 2023, contre 8 % en 2021).

**L'une des évolutions les plus structurantes du marketing d'influence sur les réseaux sociaux est l'infiltration des contenus dits organiques par des collaborations commerciales.** *TikTok* distingue à ce titre la publicité (une annonce vendue à un annonceur sur un espace publicitaire de *TikTok*) du « contenu de marque », présent dans un contenu « organique » publié par un utilisateur du réseau, en contrepartie d'un revenu ou avantage. **De la même manière, on note une augmentation de « l'amplification » des publications** (soit l'achat média direct sur le contenu d'un influenceur, en son nom). Les annonceurs peuvent ainsi faire l'achat de contenus dits « organiques », créés par les utilisateurs. Sur *TikTok*, par exemple, la pratique porte le nom de *spark ads*.

**Cette évolution a pour conséquence de créer une porosité entre publicité et contenus organiques, puisque le contenu vu par l'utilisateur ressemble à un contenu spontané, mais constitue en réalité une communication commerciale.** La possibilité d'être exposé en ligne à des publicités qui ne sont pas caractérisées comme telles est une des sources d'asymétrie avec les médias traditionnels, dont les espaces publicitaires sont clairement identifiés par un court motif sonore (*jingle*, à la télévision et à la radio) ou la mention « communiqué » (dans la presse). Si le contenu de marque, à la différence du contenu publicitaire, ne permet pas le ciblage, le public destinataire est constitué de la communauté d'abonnés de l'influenceur, *a priori*, susceptible de partager les mêmes centres d'intérêt.

Il n'est pas possible de chiffrer précisément la présence du contenu de marque sur les réseaux sociaux, bien que l'ensemble des plateformes signale un « *souci partagé de ne pas devenir un flux continu de communications commerciales* »<sup>33</sup>. Ainsi, si *TikTok* indique qu'un utilisateur voit une publicité toutes les huit à dix publications, il ne fournit pas la mesure analogue pour les contenus de marque.

**Le marketing d'influence permet également la prolifération de stratégies de marketing promotionnel** : 54 % des influenceurs interrogés ont été sollicités pour partager un code promotion à leurs abonnés.

---

<sup>32</sup> Le placement de produit consiste pour un annonceur à rendre ses produits visibles par leur utilisation sur d'autres supports que les supports publicitaires, notamment dans le cinéma, les séries, les jeux vidéo, les réseaux sociaux, etc.

<sup>33</sup> *TikTok*.

#### 1.1.4.4. L'efficacité du marketing d'influence ne fait pas l'objet de mesures précises

Parmi les modes de tarification des communications commerciales des influenceurs (cf. tableau 6), plusieurs sont adossées à des indicateurs de mesure de performance des partenariats publicitaires.

Tableau 6 : Modes de rémunération des influenceurs

Mode de rémunération	Détail
Paiement à chaque publication	L'influenceur est payé d'un montant défini contractuellement pour chaque publication relative au produit visé.
Produits ou expériences offerts	L'influenceur ne touche pas de compensation monétaire mais se fait offrir des contreparties sous la forme de produits ou d'expériences.
Rémunération par engagement	La rémunération de l'influenceur est fonction du taux d'engagement généré par son contenu, mesuré notamment en nombre de commentaires, de mentions « j'aime », de nouveaux abonnements à son compte, etc.
Rémunération par clic	L'influenceur est payé lorsque les consommateurs agissent en fonction du contenu publié (par exemple, accèdent au site de vente en ligne <i>via</i> la publication de l'influenceur).
Rémunération par acquisition	L'influenceur est payé selon le nombre de ventes ou d'abonnements générés par sa publication.

Source : Reech, 2024.

**Cependant, il n'existe pas de données agrégées permettant de mesurer de façon fiable la performance comparée du marketing d'influence par rapport aux autres formes de publicité.** Si certains collectifs, par exemple *Paye ton influence*<sup>34</sup>, affirment que les annonceurs font appel aux influenceurs en raison d'une efficacité comparée plus importante de ce mode de communication commerciale, la mission n'a pas constaté l'existence d'une mesure homogène et fiable de cette efficacité. Une proposition de mesure du retour sur investissement pour 2023 estimait celui-ci à 5 \$ pour 1 \$ dépensé<sup>35</sup> en marketing d'influence, en baisse par rapport à 2021 (contre 6,5 \$ en 2021), estimation optimiste et invérifiable.

Le marketing d'influence en ligne permet toutefois aux annonceurs d'apprécier directement l'efficacité de leurs partenariats et s'appuyant sur les données fournies par les *adtechs*<sup>36</sup>. À l'issue d'une campagne de marketing d'influence en ligne, l'annonceur peut accéder (souvent directement par la régie publicitaire et quel que soit le réseau concerné) à des indicateurs tels que le nombre d'impressions, le nombre de personnes ayant vu la publicité (*reach*), le nombre de clics, le résumé des interactions avec la communication commerciale (mentions « j'aime », commentaires, partages, republications, etc.), le taux de conversion, le coût par clic, le temps de visionnage pour les formats vidéos, etc. De plus, chaque plateforme dispose de mesures spécifiques : par exemple, *Meta* mesure « l'incrémentalité » par le *Pixel Meta*<sup>37</sup> (impact additionnel d'une campagne publicitaire) ou le module *A/B testing*<sup>38</sup>, consistant à comparer un groupe « test » exposé à une communication commerciale et un groupe de contrôle qui en est volontairement isolé (cf. Annexe VI).

<sup>34</sup> « Paye ton Influence » est un collectif qui a été créé en décembre 2021 par Amélie Deloche et Carla Monzali. Il a pour objectif de sensibiliser les influenceurs aux enjeux environnementaux.

<sup>35</sup> Blog du modérateur, site internet, « Grille de tarifs des influenceurs par réseau social pour 2023 », novembre 2022 ([lien](#)).

<sup>36</sup> Outils et logiciels utilisés par les annonceurs pour acheter, gérer et mesurer les performances de la publicité numérique.

<sup>37</sup> *Meta for Business*, « *Pixel Meta* : mesurer, optimiser et cibler les publicités sur Facebook et Instagram » ([lien](#)).

<sup>38</sup> *Meta for Business*, « Types de tests A/B disponibles sur Facebook » ([lien](#)).

**1.1.4.5. La relation parasociale développée entre les influenceurs et leurs abonnés pourrait mettre en valeur une consommation plus durable**

**L'impression de proximité offerte par les interactions entre les influenceurs et leur public peuvent générer des relations parasociales**, terme qui désigne des relations à sens unique, dont un individu peut faire l'expérience vis-à-vis d'une personnalité publique<sup>39</sup>. Cette illusion peut brouiller la nature des communications commerciales réalisées par les influenceurs, et donc accroître la désirabilité de produits qui apparaissent comme recommandés par une personne de confiance. Les études démontrent qu'**en l'absence d'affichage explicitant le caractère publicitaire de ces messages, les enfants sont d'autant plus susceptibles d'être perméables à un désir d'achat**<sup>40</sup>.

La loi du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux, dont 75 % des influenceurs interrogés indiquaient avoir pris connaissance fin 2023<sup>41</sup>, encadre leurs collaborations commerciales dans un objectif de protection du consommateur. Elle crée notamment :

- ◆ une obligation de mentionner le caractère publicitaire ou commercial d'une communication, en cas de partenariat avec un annonceur ;
- ◆ une obligation de déclaration de la réception de produits ou cadeaux envoyés par les marques ;
- ◆ une obligation de signaler l'utilisation de filtres ou la présence d'images retouchées ;
- ◆ une interdiction de partenariats sur une série de produits et services (par exemple, les produits nicotiques, la chirurgie, les produits financiers, les cryptoactifs, etc.) ;
- ◆ une obligation de signaler les images produites par intelligence artificielle.

**Cette loi ne contient cependant pas d'obligations relatives à la consommation durable ou à la protection de l'environnement de manière plus large.**

---

<sup>39</sup> Horton et Wohl, « *Mass communication and para-social interaction: Observation on intimacy at a distance* », *Psychiatry*, 1956 ([lien](#)).

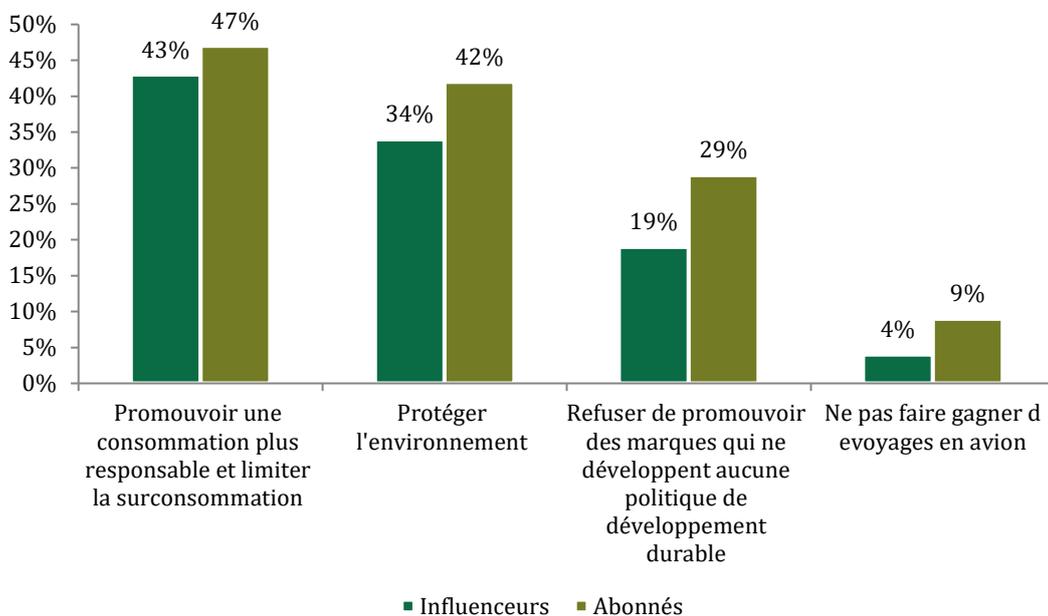
<sup>40</sup> Ofcom, *Children and parents: Media use and attitudes report 2018*, janvier 2019 ([lien](#)).

<sup>41</sup> Reech, *Les influenceurs & les marques*, 8<sup>ème</sup> édition, 2024 ([lien](#)).

## Annexe IV

En la matière, **l'engagement des influenceurs ne paraît pas en adéquation avec les attentes de leurs abonnés**. En effet, la part des abonnés à estimer que les questions environnementales sont prioritaires au sein de l'action en faveur d'une influence plus éthique est plus élevée que celle des influenceurs (cf. graphique 9).

**Graphique 9 : Réponses d'influenceurs et d'abonnés à la question « Quels sont, selon toi, les combats prioritaires à mener pour une influence plus éthique ? »**



Source : Reech, 2024.

La responsable du collectif *Paye ton influence*, Amélie Deloche, relève cependant que les acteurs du marketing d'influence ne paraissent pas avoir suffisamment pris conscience des enjeux liés aux choix de consommation pour adapter leurs messages en conséquence : « *la grande majorité des influenceurs et des agences ne sont pas prêts à renoncer à des opportunités de collaboration pour des raisons environnementales* ».

**Pourtant, les liens « parasociaux »<sup>42</sup> entre les influenceurs et leurs abonnés, créant l'illusion d'une relation de proximité, pourraient représenter un potentiel aujourd'hui sous-exploité pour modifier les représentations en faveur de comportements favorables à la transition écologique.**

Si les initiatives des plateformes en ce sens existent (par exemple, la série « Créa(c)teurs » co-conçue par l'Ademe, Meta, et trois créateurs de contenu cumulant entre 87 000 et 3,9 millions d'abonnés<sup>43</sup>), elles demeurent des démarches ponctuelles. Plus largement, les grandes plateformes numériques rencontrées par la mission<sup>44</sup> sont membres de l'autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP) et de son observatoire de l'influence responsable (cf. Annexe II), sans que cela n'entraîne de contraintes spécifiques pour elles.

<sup>43</sup> Meta, « Meta lance la campagne "Créa(c)teurs" pour sensibiliser aux écogestes et aux pratiques écoresponsables avec la participation des experts de l'ADEME », mars 2023 ([lien](#)).

<sup>44</sup> Google, Meta, TikTok, Amazon.

En parallèle, si *Google* a publié une politique de démonétisation des contenus climato-sceptiques pour lutter contre le déni du changement climatique, la plateforme semble avant tout motivée par le souci des annonceurs de ne pas voir leurs annonces publicitaires associées à ces contenus : « les annonceurs ne souhaitent tout simplement pas que leurs annonces soient diffusées à côté de ces contenus. Par ailleurs, les éditeurs et les créateurs ne veulent pas que des annonces promouvant ces allégations apparaissent sur leurs pages ni dans leurs vidéos »<sup>45</sup>.

S'agissant du contenu des collaborations commerciales des influenceurs, **les plateformes rappellent qu'elles ne sont pas des éditrices de contenus et que ces derniers relèvent de la responsabilité des annonceurs** (cf. *infra*), ce qui conduit à ce que les plateformes exercent une responsabilité limitée s'agissant des impacts environnementaux des contenus.

**Pour la part de leurs publications qui relèvent des contenus sponsorisés, les influenceurs sont soumis aux mêmes règles que les annonceurs, le contrôle et le suivi de la qualification de ces contenus demeurant à perfectionner.**

Dans ce cadre, la mission recommande notamment dans son plan d'actions :

- ◆ d'étendre et d'améliorer le programme de formation des influenceurs proposé par l'autorité de régulation des professionnels de la publicité (ARPP). Ce programme se déroule en ligne et est composé de trois heures de sensibilisation suivi d'un test de vérification des connaissances acquises. L'influenceur qui réussit le test se voit délivrer un « certificat de l'influence responsable » qu'il peut afficher sur ses publications, et il est lui-même affiché sur le site Internet de l'ARPP. À ce jour, l'ARPP indique avoir formé 1 600 influenceurs, ce qui représente 1 % du nombre estimé d'influenceurs en France (mais potentiellement une part plus élevée de leur audience) ;
- ◆ d'inclure dans la prochaine révision du règlement européen sur les services numériques (*Digital Services Act* ou DSA) des éléments permettant d'harmoniser le statut des influenceurs au niveau européen, au moins sur les plus grandes plateformes.

---

<sup>45</sup> Aide Google Ads, « Mise à jour de nos règles sur les annonces et la monétisation liées au changement climatique », octobre 2021 ([lien](#)).

## 1.2. La publicité en ligne repose sur un ciblage alimenté par les données des utilisateurs, collectées et exploitées par un nombre restreint d'acteurs

### 1.2.1. Le marché de la publicité en ligne est dépendant d'intermédiations technologiques assurant l'exploitation des données utilisateurs

**Le marché de la publicité en ligne repose sur des intermédiations technologiques assurant la collecte, le stockage et l'exploitation de données utilisateurs, au moyen soit de cookies<sup>46</sup>, soit d'environnement logués<sup>47</sup>, quel que soit le support utilisé (*cross-device*). Le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), aujourd'hui autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) notait ainsi en 2018 que « le marché de la publicité digitale est devenu un marché de la donnée ».**

Les *cookies*, initialement créés pour permettre le bon fonctionnement de la navigation en ligne (par exemple, conserver un article dans un panier d'achat)<sup>48</sup>, se sont doublés d'une finalité de traçage publicitaire notamment grâce au développement des *cookies* tiers<sup>49</sup>, c'est-à-dire déposés sur des domaines différents de celui du site consulté (par opposition aux *cookies* internes).

**L'utilisation de ces technologies de collecte et traitement de données permet de constituer un profil détaillé d'utilisateur**, en recueillant des données socio-démographiques et géographiques, ainsi que de tracer ses centres d'intérêt ou intentions d'achat<sup>50</sup>, son historique de navigation ou encore ses requêtes formulées sur les moteurs de recherche.

**L'intérêt de la collecte et de l'utilisation des données utilisateurs pour les annonceurs est de permettre le ciblage publicitaire**, c'est-à-dire proposer des contenus qui sont susceptibles d'intéresser particulièrement une audience, tandis que la publicité traditionnelle expose tous les consommateurs potentiels à un contenu identique et présente des possibilités limitées de personnalisation.

**Les environnements logués présentent quant à eux la possibilité supplémentaire d'une interopérabilité, notamment pour les grandes plateformes numériques qui sont opératrices de plusieurs environnements** (par exemple *Google* avec *YouTube*, ou *Meta* avec *Facebook* et *Instagram*). Ainsi, à titre d'illustration, les environnements logués permettent aux annonceurs de procéder à un ciblage publicitaire sur *YouTube* en tenant compte de l'historique de navigation d'un internaute sur le moteur de recherche *Google Chrome*.

La publicité en ligne présente également l'avantage pour les annonceurs de permettre un suivi d'indicateurs de performance en temps réel et une optimisation en temps réel des campagnes publicitaires, évoqués *supra*.

**Cette plus-value se traduit par un coût<sup>51</sup> plus élevé des affichages publicitaires ciblés (environ 30 % à 50 % plus chers que les affichages non-ciblés<sup>52</sup>)** qui sont réputés avoir plus d'effet sur les comportements de consommation et les consommateurs (cf. Annexe VI).

---

<sup>46</sup> Les *cookies* sont des traceurs intégrés aux sites Internet.

<sup>47</sup> Un environnement « logué » est un site internet ou une application dont l'accès est réservé aux utilisateurs ayant créé un compte. Cette création de compte nécessite que l'utilisateur partage un certain nombre de données personnelles. À titre d'exemple, 27 % des internautes ont un compte *Gmail*.

<sup>48</sup> Dans ce cas, il s'agit de *cookies* internes ou *first-party*.

<sup>49</sup> Ou *cookies third-party*.

<sup>50</sup> Par exemple, les *cookies* permettent aussi suivre un internaute qui a visité un site sans acheter.

<sup>51</sup> Le « coût par clic » est le montant payé par un annonceur à un moteur de recherche ou éditeur de site, pour chaque clic amenant un visiteur de la publicité au site de l'annonceur.

<sup>52</sup> IGF et Cour des comptes, *Publicité en ligne, pour un marché à armes égales*, novembre 2020 ([lien](#)).

### Encadré 1 : Perfectionnement du ciblage sur les réseaux sociaux et impacts sanitaires

**L'historique de ciblage des plateformes révèle une sophistication continue des techniques.** Les premières caractéristiques connues étaient démographiques (âge, genre, nombre d'enfants, avec 22 critères). *Google* a ensuite introduit la notion d'intérêt, qui permet de placer sur le site internet des contenus publicitaires en lien avec les intérêts de l'internaute et non avec le contenu consulté. L'introduction suivante fut celle des informations géographiques. En 2017, *Google* a commencé à utiliser des algorithmes d'intelligence artificielle pour créer des audiences spécifiques, puis à utiliser les données liées à l'historique de recherche et aux événements. *Facebook* utilise, entre autres, un ciblage permettant aux entreprises de capter des personnes qui ressemblent aux clients actuels (*lookalike targeting*) que *TikTok* utilise aussi, ainsi que du ciblage basé sur l'appareil utilisé. En janvier 2022, les segmentations basées sur la religion, les orientations politiques et sexuelles ainsi que la santé auraient été retirées par *Facebook*.

**Chaque plateforme a développé son propre algorithme** qui permet l'affichage d'un fil d'actualités (« *feed* ») personnalisé à l'utilisateur. L'algorithme prend en considération des paramètres comme le type de contenu (organique ou sponsorisé), la date à laquelle le contenu a été mis en ligne, l'activité de l'utilisateur ainsi que ses interactions (commentaire, boutons) : cela permet à la plateforme d'individualiser le fil d'actualités pour chaque utilisateur.

**Les réseaux sociaux et plateformes numériques présenteraient des risques spécifiques d'addiction ou d'usages « problématiques »**<sup>53</sup>, liés notamment au phénomène de récompense aléatoire, qui est inexistant dans les médias traditionnels ou dans les supermarchés. Les risques associés sont divers : syndrome FoMO<sup>54</sup> (*Fear of missing out*, la peur de rater un événement en se déconnectant), la schizophrénie de profil (confusion entre l'identité réelle et numérique), la réaction de *six-degrees-jealousy* (ressentir de l'envie envers une notoriété numérique) ou encore l'athazagoraphie, la peur d'être oublié ou ignoré.

*Source : Mission.*

#### **1.2.2. La transformation des modalités technologiques de ciblage publicitaire a renforcé la situation oligopolistique du marché de la publicité en ligne**

##### **1.2.2.1. La mise en œuvre du règlement général sur la protection des données a conduit à une réduction de l'usage des cookies à des fins de ciblage publicitaire, au profit d'autres technologies**

**Le droit européen a progressivement renforcé la protection des données des utilisateurs** et l'exigence de consentement à leur utilisation, par une série de textes intervenus en 1995<sup>55</sup>, 2002<sup>56</sup>, et 2016<sup>57</sup> pour adapter le droit applicable au développement d'Internet et de son utilisation des données utilisateurs.

<sup>53</sup> Les addictions comportementales comme la boulimie, l'anorexie et l'addiction aux jeux d'argent et de hasard font part du *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM-5-TR), le manuel de référence de psychiatrie ; les autres addictions comportementales décrites ici n'y sont pas encore répertoriées.

<sup>54</sup> Michael Hogan, "Facebook and the 'Fear of Missing Out' (FoMO)", *Psychology Today*, octobre 2015 ([lien](#)).

<sup>55</sup> Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ([lien](#)).

<sup>56</sup> Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques dite *e-privacy* ([lien](#)).

<sup>57</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE dit règlement général sur la protection des données ([lien](#)).

**L'adoption du règlement général sur la protection des données (RGPD)<sup>58</sup>, entré en vigueur le 25 mai 2018, impose le consentement explicite et positif de l'utilisateur à l'utilisation de ses données personnelles.** En application du règlement, il est obligatoire de recueillir le consentement des internautes avant toute opération de lecture ou d'écriture de *cookies* ou autres traceurs. Les utilisateurs doivent pouvoir consentir librement et de manière éclairée (ou refuser de consentir) à faire l'objet d'un suivi non-strictement nécessaire à la fourniture du service demandé.

La commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a apporté des précisions complémentaires dans ses lignes directrices relatives aux traceurs sur internet :

- ◆ la simple poursuite de la navigation ne peut pas être considérée comme une expression valide du consentement d'un internaute, qui doit exprimer son consentement par un acte positif (par exemple, cliquer sur « j'accepte » dans la bannière *cookie*) ;
- ◆ refuser le traceur doit être aussi facile que d'accepter.

Ce cadre juridique a trouvé à s'appliquer dans le cadre de contentieux : par exemple, le 29 décembre 2023, la CNIL a sanctionné *Yahoo !* d'une amende de 10 M€ pour ne pas avoir respecté le choix des utilisateurs refusant les *cookies*.

**La mise en œuvre de cet arsenal législatif européen a amorcé un déclin dans l'utilisation des *cookies*,** les acteurs qui en dépendent explorant d'autres mécanismes de traçage des utilisateurs à des fins publicitaires.

Les alternatives aux *cookies* pour le ciblage publicitaire, dont la CNIL a rappelé qu'elles devaient également respecter les règles relatives à la protection des données personnelles et au consentement des personnes<sup>59</sup>, sont en cours de développement :

- ◆ **la progression de l'utilisation des environnements logués pour le ciblage publicitaire** (avec notamment les systèmes de « *single sign-on* » ou SSO, permettant la connexion à un grand nombre d'applications ou de sites *via* une seule authentification) ;
- ◆ dans la même logique, le développement d'identifiants uniques, permettant de faire le lien entre différents comptes utilisateurs ;
- ◆ le ciblage contextuel (par exemple, afficher une publicité pour vélo dans la rubrique « cyclisme » d'une revue sportive), dont le *reach* est cependant plus limité ;
- ◆ le ciblage par cohorte (constitution d'un groupe d'individus ayant des caractéristiques similaires, sans conservation des données personnelles) ;
- ◆ le développement d'entreprises proposant des « *cookieless solutions* » (*Ogury*<sup>60</sup>, par exemple), avec des technologies de ciblage ne se basant pas sur les *cookies* ;
- ◆ le recours au *fingerprinting* (qui identifie un utilisateur de façon unique sur un site ou une application).

**La CNIL rappelle cependant que « la fin du recours aux *cookies* tiers ne signifie pas que les individus ne seront plus tracés sur le web ».** *De facto*, *Google* et *Meta* recourent désormais essentiellement aux environnements logués et identifiants uniques pour le traçage des utilisateurs.

---

<sup>58</sup> Règlement (UE) 2016/679.

<sup>59</sup> CNIL, *Alternatives aux *cookies* tiers : quelles conséquences en matière de consentement ?*, octobre 2021 ([lien](#)).

<sup>60</sup> Créée en 2024, l'entreprise *Ogury* est spécialisée dans la publicité mobile ciblée sans utilisation de *cookies*.

**1.2.2.2. La transition de l'utilisation des cookies vers l'utilisation des environnements logués est de nature à renforcer le caractère oligopolistique du marché dans un contexte de faible interopérabilité**

La facilité pour *Google* ou *Meta* de collecter et exploiter un grand nombre de données utilisateurs a toujours été déterminante dans le pouvoir de marché qu'ils détiennent sur le marché publicitaire.

Néanmoins, **l'utilisation des cookies comme technologie privilégiée de traçage publicitaire permettait un certain accès d'autres acteurs au marché de l'intermédiation technologique.** La CNIL soulignait en 2021 que « *le marché de la publicité en ligne est aujourd'hui principalement organisé autour de systèmes fondés sur les cookies tiers* ».

**Or, l'abandon progressif des cookies au profit des environnements logués est de nature à renforcer la concentration du marché de la publicité en ligne, les grandes plateformes numériques étant les seules à pouvoir s'appuyer sur de vastes environnements logués.** Ce constat est souligné par la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC), qui souligne la « *dépendance croissante* » des annonceurs aux intermédiations technologiques assurées par les grandes plateformes numériques, « *faisant de facto obstacle à toute concurrence* »<sup>61</sup>.

**En effet, la limitation des cookies comme mode de collecte des données utilisateurs dans le contexte de l'entrée en vigueur du RGPD a conduit à des évolutions de modalités de traçage publicitaire.** Le délaissement progressif des cookies a été anticipé par les grandes plateformes, notamment dans un contexte de taux de refus croissant des cookies :

- ◆ le 4 janvier 2024, *Google* a supprimé les cookies pour 1 % des utilisateurs du navigateur *Google Chrome*, dans le cadre du déploiement progressif de sa nouvelle politique de données utilisateurs (le programme *privacy sandbox* lancé fin 2019 allie la limitation du recours aux cookies à des fins publicitaires et le développement de fonctionnalités de publicités ciblées ne recourant pas aux cookies). **D'ici fin 2024, la suppression des cookies doit être effective pour l'ensemble des utilisateurs du navigateur *Google Chrome* ;**
- ◆ depuis 2021, *Apple* a limité l'utilisation des identifiants publicitaires (*App tracking transparency*) ;
- ◆ les réseaux sociaux (*Instagram, Facebook, TikTok, etc.*) fondent leur ciblage publicitaire sur l'environnement logué et développent de façon croissante un marketing d'influence (cf. *supra*) ;
- ◆ les cookies tiers sont indisponibles sur les navigateurs *Firefox (Mozilla)* et *Safari (Apple)*, ce dernier ayant développé depuis 2017 un programme de limitation des possibilités de traçage à des fins publicitaires (*Intelligent tracking prevention*), par exemple en limitant la durée de conservation des cookies, et *Firefox* ayant déployé un programme similaire fin 2018 (*Enhanced tracking protection*).

---

<sup>61</sup> DGMIC, *Note relative aux priorités européennes pour la nouvelle mandature*, juillet 2024.

**Les travaux de 2020 de l'IGF et de la Cour des comptes<sup>62</sup> soulignent la faible interopérabilité des plateformes**, à l'origine de « coûts de migration » (*switching costs*) importants pour les utilisateurs. Cette logique se prolonge largement au sein des environnements logués qui tendent à tenir leurs utilisateurs « captifs » de l'effet de réseau des plateformes. Pour cette raison, les propositions visant à rendre obligatoire une interopérabilité, accompagnée d'une portabilité des données<sup>63</sup>, entre plateformes sont récurrentes pour ouvrir le marché à de nouveaux entrants. Ces éléments sont à nuancer eu égard au manque de concurrents capables de se saisir des effets de réseaux dont les environnements logués dotent aujourd'hui les grandes plateformes.

**La mission soutient donc les évolutions du DSA déjà proposées par l'IGF en 2020, et désormais également par les États généraux de l'information (EGI) en 2024, d'obtenir une assurance de l'interopérabilité des outils de communications commerciales en ligne (*ad-techs*) aux différentes étapes de la chaîne de valeur.**

### **1.3. La croissance du numérique comme support publicitaire se traduit par une baisse des recettes orientées vers le financement des médias traditionnels (-27 % en 10 ans) qui pénalise particulièrement la presse**

#### **1.3.1. Le développement de la publicité en ligne a opéré un transfert de valeur au détriment des médias traditionnels et au profit du numérique**

**Plus de la moitié des investissements publicitaires se réalisent désormais en ligne. Si le secteur a su capter une croissance propre, une partie de ces recettes constitue un transfert au détriment des médias traditionnels<sup>64</sup> (cf. graphique 10 et graphique 11).**

Plusieurs alertes ont été formulées au cours des dernières années quant aux conséquences de la numérisation du marché publicitaire sur les revenus des médias. En 2020, l'IGF et la Cour des comptes estimaient que seulement 6 % des revenus en ligne étaient reversés aux médias, soulignant que cette évolution « *met en danger le modèle économique de beaucoup d'éditeurs de contenus, dont les médias traditionnels* ». De la même manière, le rapport du CSA de 2018<sup>65</sup> soulignait que « *les acteurs historiques captent difficilement la valeur de la publicité sur Internet* ». Les États généraux de l'information (EGI) ont enfin rappelé cette difficulté dans leur rapport de septembre 2024, en établissant le lien direct avec le financement de l'information de qualité.

**Cette difficulté pour les médias traditionnels à capter la valeur issue de la publicité en ligne est plurifactorielle :**

- ◆ en premier lieu, une partie des investissements publicitaires des médias traditionnels (notamment pour la presse écrite et la radio) s'est déplacée vers le numérique (cf. *supra*) ;
- ◆ de plus, les médias traditionnels peinent à être présents sur le marché du *display social* notamment et sur les formats qui en tirent la croissance (par exemple, la vidéo).

La DGMIC estime ainsi qu'en 2030, les médias traditionnels pourraient représenter moins d'un quart des investissements publicitaires.

---

<sup>62</sup> IGF et Cour des comptes, *Publicité en ligne : pour un marché à armes égales*, novembre 2020 ([lien](#)).

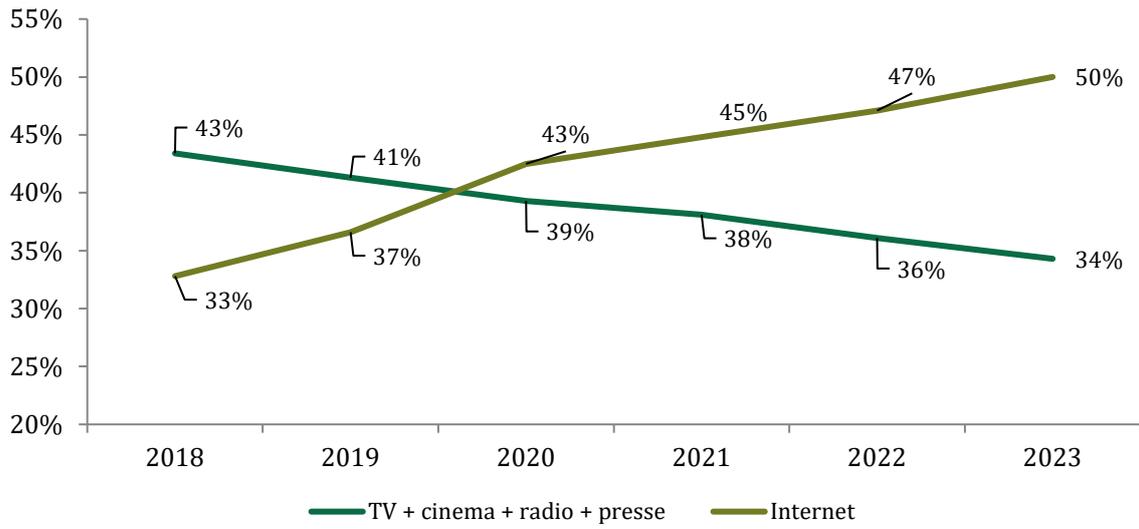
<sup>63</sup> La portabilité des données fait notamment l'objet de l'article 20 du RGPD : elle doit permettre de limiter pour un utilisateur, la dimension « captive » de sa présence sur une plateforme en raison des coûts de départ (*leaving costs*).

<sup>64</sup> IGF et Cour des comptes, *Publicité en ligne : pour un marché à armes égales*, novembre 2020 ([lien](#)).

<sup>65</sup> Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et *BearingPoint, Médias et publicités en ligne : transfert de valeur et nouvelles pratiques*, juillet 2018 ([lien](#)).

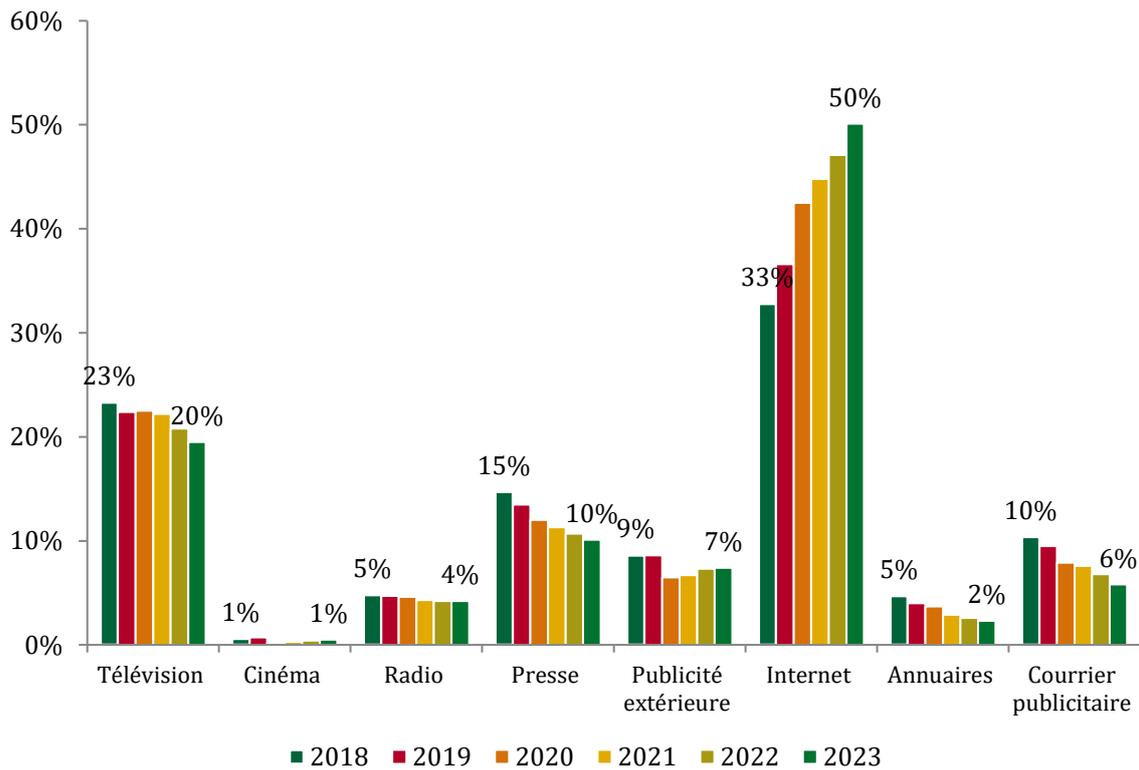
## Annexe IV

**Graphique 10 : Évolution de la répartition du marché publicitaire français (en %)**



*Source : Irep, 2024.*

**Graphique 11 : Répartition des recettes publicitaires de 2018 à 2023 (en %)**

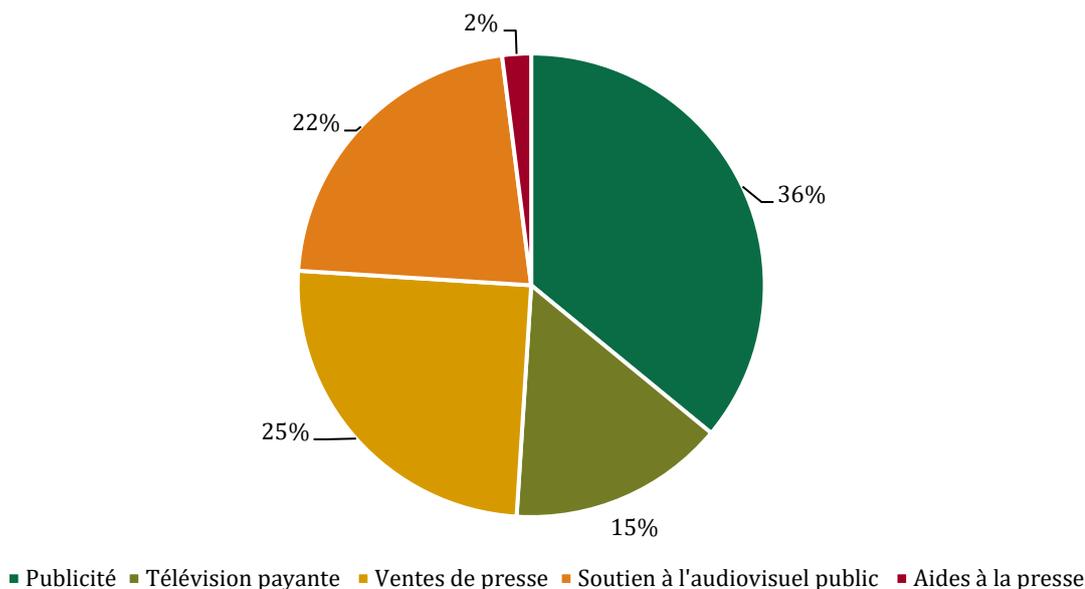


*Source : Irep, 2024.*

### 1.3.2. Le recul des recettes publicitaires, qui représentent plus du tiers des recettes des médias d'information, pénalise particulièrement la presse écrite

La publicité constitue la première source de financement des médias d'information (36 %, cf. graphique 12), aux côtés du paiement assuré par l'utilisateur et des aides publiques. Elle représente notamment 5,8 Md€ en 2023 pour les médias d'information, en recul de 7 % par rapport à 2018 (- 450 M€). En 2023, 3 € sur 10 € de dépenses publicitaires étaient reversés aux médias d'information, contre 4 € sur 10 € en 2018.

Graphique 12 : Recettes des médias d'information en 2021



Source : DGMIC.

Le recul des recettes publicitaires des médias d'information est particulièrement marqué pour la presse écrite, où elles passent de 2 172 M€ en 2018 à 1 749 M€ en 2023, soit une diminution de 19 % en cinq ans. Ce recul s'opère malgré une augmentation d'audience<sup>66</sup>. Plusieurs facteurs semblent pénaliser particulièrement la presse d'information :

- ◆ **les visites aux sites de presse en ligne se traduisent plus difficilement par des recettes publicitaires** en raison de leur captation par de nombreux intermédiaires notamment technologiques (*adtechs* évoqués *supra*) : **le niveau de dépenses de communications commerciales augmente, mais une partie est captée par les intermédiaires techniques et non par les supports médias qui les portent**. Ainsi, si dans le bouquet plurimédia traditionnel, les médias perçoivent environ 85 % de la dépense de l'annonceur, la part pour les médias en ligne a été estimée entre 51 % et 65 %<sup>67</sup> ;
- ◆ **les Français sont peu nombreux à payer pour la consommation d'information** (10 % seulement ont souscrit un abonnement payant à un média en ligne, contre 20 % aux États-Unis, ou encore 42 % en Norvège). Si les recettes issues des abonnements ont connu une récente augmentation<sup>68</sup>, sur le modèle du journal étasunien *The New York Times*<sup>69</sup>, quatre médias concentrent en France 80 % des

<sup>66</sup> Alliance pour les chiffres de la presse et des médias (ACPM), *Observatoire de la presse et des médias*, 2024 ([lien](#)).

<sup>67</sup> IGF et Cour des comptes, *Publicité en ligne : pour un marché à armes égales*, novembre 2020 ([lien](#)).

<sup>68</sup> Souvent mise en lien avec le confinement au premier semestre 2020.

<sup>69</sup> Le journal *The New York Times* voit seulement 17 % de ses recettes issues de la publicité, tandis que 73 % de ses recettes sont issues des abonnements.

## Annexe IV

abonnements numériques (*Le Monde, Le Figaro, Médiapart*<sup>70</sup>, et *L'Équipe*), conduisant à une impossibilité pour la majorité des médias d'adopter un modèle économique reposant sur le paiement du consommateur. En outre, il faut trois abonnements numériques pour compenser la perte d'un abonné « papier »<sup>71</sup>, un équilibre difficile à atteindre dans un contexte de profusion d'informations gratuites, non-assorties cependant des mêmes garanties de qualité et de pluralité ;

- ◆ **l'utilisation croissante sur les supports numériques des *blocklists***, dont l'objectif est d'éviter aux annonceurs que leurs publicités ne se retrouvent aux côtés de contenus controversés, grâce à l'utilisation de mots-clés, est signalé par certains interlocuteurs de la mission comme un frein à l'orientation de investissements publicitaires vers les médias d'information<sup>72</sup> ;
- ◆ **le recul de l'utilisation des *cookies* tiers** pénalise la monétisation de l'audience des sites d'information en réduisant leur capacité de ciblage, face à la capacité des grandes plateformes de valoriser leurs environnements logués.

**Ainsi, l'intermédiation technologique est à l'origine d'un rapport de force asymétrique entre les annonceurs et les plateformes**, qui réduit le « *potentiel de gain des acteurs historiques* »<sup>73</sup>. Si le modèle économique des médias est modifié par ces intermédiations, différents travaux et acteurs rencontrés par la mission expriment aussi une inquiétude quant à la production d'une information plurielle et de qualité. En effet, des travaux mettent en évidence le lien entre la taille des rédactions et la production d'une information de qualité<sup>74</sup>, dans un contexte où la baisse des revenus publicitaires peut engendrer une réduction du nombre de journalistes dans chaque rédaction (-5 % en France entre 2002 et 2022, qui recouvre une baisse de 3 500 journalistes dans la presse écrite et une augmentation de 2 300 journalistes dans l'audiovisuel<sup>75</sup>).

Au sein des médias traditionnels dans leur ensemble, une baisse des recettes publicitaires de la radio, média fragilisé dans son audience par la généralisation des plateformes de *streaming* musical, est à noter (-11,3 % entre 2010 et 2022<sup>76</sup>). Cette baisse est beaucoup plus marquée dans les secteurs soumis à des mentions obligatoires, et particulièrement pour l'alimentation (cf. tableau 7).

Les interlocuteurs rencontrés par la mission estiment que ce vecteur est particulièrement pénalisé par les dispositifs de mentions obligatoires (cf. Annexe I), dont la durée peut excéder 50 % du message publicitaire. Ainsi, la DGMIC souligne existence d'une rupture d'égalité entre les radios et les autres supports, puisque la radio est le seul support où les mentions obligatoires sont prononcées. De la même manière, la direction générale des entreprises (DGE), rencontrée par la mission, souligne la perte d'attractivité du support radio pour les annonceurs, attribuable à son sens à l'utilisation « improductive » du temps d'antenne par des mentions obligatoires.

---

<sup>70</sup> L'abonnement représente 98 % des 20 M€ de recettes annuelles de *Médiapart*.

<sup>71</sup> Estimation de la DGMIC.

<sup>72</sup> À titre d'exemple, les annonceurs peuvent inscrire sur leurs *blockchains* des mots-clés aux ambiguïtés sémantiques (par exemple, *Brexit*, *Ukraine*, ou encore *Gaza*), conduisant à exclure les médias d'information de leurs supports publicitaires en ligne.

<sup>73</sup> Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et *BearingPoint, Médias et publicités en ligne : transfert de valeur et nouvelles pratiques*, juillet 2018 ([lien](#)).

<sup>74</sup> Julia Cagé, "*Media competition, information provision and political participation: Evidence from French local newspapers and elections, 1944-2014*", 2019 ([lien](#)); Charles Angelucci et Julia Cagé, "*Newspapers in times of low advertising revenues*", 2019 ([lien](#)).

<sup>75</sup> Observatoire des métiers de la presse.

<sup>76</sup> Bureau de la radio, DGMIC.

## Annexe IV

À titre d'illustration, l'entrée en vigueur de l'arrêté du 29 juillet 2022 relatif aux jeux d'argent, créant des mentions obligatoires, aurait conduit les annonceurs à se détourner de la radio (-24 % par rapport à 2021) pour augmenter leurs investissements publicitaires à la télévision (+37 % en 2022).

Cette fragilité du support radio a fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre des États généraux de l'information<sup>77</sup>, qui rappelaient notamment la perspective de baisse de -8 % des recettes publicitaires de la radio entre 2022 et 2030<sup>78</sup>, après une baisse de -12 % mesurée entre 2010 et 2022.

**Tableau 7 : Évolution des investissements publicitaires à la radio par secteur, en pourcentage**

Secteur	Évolution des investissements publicitaires à la radio entre 2010 et 2022, en pourcentage
Automobile	-30 %
Boissons	-39 %
Santé	-46 %
Energie	-47 %
Alimentation	- 72 %
Tous secteurs	-11 %

Source : Kantar.

<sup>77</sup> États généraux de l'information (EGI), *Protéger et développer le droit à l'information : une urgence démocratique*, septembre 2024 ([lien](#)).

<sup>78</sup> Arcom, ministère de la culture et PMP Strategy, *Évolution du marché de la communication et impact sur le financement des médias par la publicité*, janvier 2024 ([lien](#)).

## 2. Les mesures d'encadrement des communications commerciales doivent tenir compte de la portée limitée des mesures nationales sur les contenus publicitaires publiés sur les plateformes

### 2.1. Les enjeux de renforcement de la régulation se concentrent sur les grandes plateformes numériques, dans un cadre juridique européen contraignant

#### 2.1.1. Le cadre réglementaire de la publicité en ligne est plus souple que celui qui s'applique à la publicité traditionnelle

La plupart des contraintes juridiques applicables à la publicité pèsent sur les médias audiovisuels traditionnels et ne s'appliquent pas à la publicité en ligne. Ces règles sont celles mises en place pour la presse par la loi nationale et pour les médias audiovisuels par la directive sur les services de médias audiovisuels, et déclinées en France par l'Arcom, au travers de ses conventions avec les chaînes. Le CSA (désormais Arcom) soulignait déjà l'asymétrie par rapport aux acteurs numériques<sup>79</sup> dans son rapport de 2018 : « ces règles ont été conçues à l'ère pré-numérique, pour un marché fermé, de dimension nationale ».

Les travaux précités de l'IGF et de la Cour des comptes en 2020, tout comme ceux des États généraux de l'information en 2024<sup>80</sup>, soulignent quant à eux l'existence de contraintes très asymétriques entre les médias traditionnels et numériques (par exemple, l'existence de secteurs interdits pour la publicité à la télévision).

Pour cette raison, l'IGF et la Cour des comptes recommandaient dès 2020 la création d'un « terrain de jeu équitable » (*level playing field*), notamment par :

- ◆ l'encadrement renforcé du croisement de données collectées, afin d'agir sur le pouvoir de marché des plateformes ;
- ◆ le renforcement de l'interopérabilité et de la portabilité des données (dans l'objectif de limiter les positions monopolistiques) ;
- ◆ le renforcement des outils de régulation concurrentielle applicables, à un niveau *a minima* européen.

Le renforcement de la concurrence sur le marché publicitaire reste une préoccupation en 2024 dans le cadre des États généraux de l'information, qui recommandent à ce titre :

- ◆ **d'ouvrir les *adtechs* à la concurrence en les ajoutant à la liste des services pour lesquels l'auto-préférence est interdite aux grandes plateformes, lors de la prochaine révision du *Digital Markets Act* (DMA, cf. *infra*) ;**
- ◆ de rendre obligatoire l'interopérabilité des données entre les plateformes ;
- ◆ d'instaurer, pour les très grandes plateformes, une obligation d'affichage des contenus issus des médias d'information.

---

<sup>79</sup> Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et BearingPoint, *Médias et publicités en ligne : transfert de valeur et nouvelles pratiques*, juillet 2018 ([lien](#)).

<sup>80</sup> États généraux de l'information (EGI), *Protéger et développer le droit à l'information : une urgence démocratique*, septembre 2024 ([lien](#)).

### 2.1.2. Le cadre juridique européen et l'implantation internationale des grandes plateformes numériques remettent en cause la pertinence de l'adoption de mesures nationales de régulation de la publicité en ligne

**Il existe aujourd'hui une forte incertitude sur l'applicabilité des mesures de protection des consommateurs en ligne, en particulier s'agissant des mesures nationales.** Dans le cadre de plusieurs notes transmises à la mission, la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères chargés de l'économie et des finances se montre ainsi prudente sur l'application de nombreuses régulations potentielles des communications commerciales sur les plateformes en ligne : juridiquement, les interdictions portant sur certains produits (*fast-fashion*, par exemple) seraient ainsi théoriquement inapplicables aux acteurs et plateformes d'autres États-membres.

#### 2.1.2.1. Les grandes plateformes numériques sont des acteurs extraterritoriaux difficiles à réguler par le droit interne

**Dans le contexte décrit *supra*, la régulation de la publicité doit couvrir le champ de la publicité en ligne sur les grandes plateformes numériques, à défaut de quoi elle serait peu effective, renforcerait l'asymétrie avec les médias traditionnels et accélérerait la fuite de leurs recettes publicitaires vers le numérique.** Or, la plupart des mesures de régulation applicables à la publicité (interdictions, mentions obligatoires) pèsent sur les médias audiovisuels traditionnels et ne s'appliquent pas intégralement à la publicité en ligne.

L'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission<sup>81</sup> soulignent le risque d'ineffectivité d'éventuelles mesures nationales de régulation. **En effet, la portée d'éventuelles normes nationales sur la publicité en ligne pose d'emblée des questions juridiques et pratiques liées à la difficulté de leur application extraterritoriale, d'une part, et à leur compatibilité avec le cadre européen, d'autre part.**

Ainsi, une action au niveau national risquerait d'ignorer l'envergure internationale des acteurs visés par l'objectif de régulation, et **pourrait même présenter l'effet pervers de renforcer la position dominante des grandes plateformes** en trouvant davantage à s'appliquer aux acteurs intermédiaires, tandis que les grandes plateformes tendraient à pouvoir y échapper soit en s'acquittant des sanctions afférentes, soit en élaborant des stratégies de contournement inaccessibles aux autres acteurs<sup>82</sup>.

#### 2.1.2.2. La directive e-commerce et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) limitent la possibilité de déroger au principe du pays d'origine (PPO)

**L'effectivité de règles nationales sur des acteurs numériques agissant depuis un autre État-membre de l'Union européenne (UE) est réduite par l'application du principe du pays d'origine (PPO) et des dispositions de la directive e-commerce.**

Le PPO prévoit que les prestations de services de la société de l'information (SSI) soient soumises à la réglementation du pays dans lequel elles ont leur siège statutaire. Ce principe implique qu'un État-membre ne peut imposer de contraintes supplémentaires aux prestataires de SSI établis dans d'autres pays de l'UE et prestant leurs services dans ledit État-membre pour des aspects relevant du « *domaine coordonné* » (ce dernier incluant les exigences portant sur le contenu du service y compris en matière de publicité).

---

<sup>81</sup> Notamment le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et l'Arcom.

<sup>82</sup> Ce risque est souligné notamment par l'Arcom.

Des mesures dérogatoires au PPO prises par l'État-membre sont possibles en vertu de l'article 3 paragraphe 4 de la directive *e-commerce*<sup>83</sup>, sous réserve toutefois de conditions de forme et de fond contraignantes et rappelées tant par la jurisprudence récente<sup>84</sup> que les interlocuteurs de la Commission européenne rencontrés par la mission (DG Just, DG Connect).

Sur le fond, la mesure en cause doit être nécessaire pour garantir l'un des objectifs de la directive et être prise à l'égard d'un service qui porte effectivement atteinte à ces objectifs ou constitue un risque sérieux et grave d'atteinte à ces derniers. Elle doit également être proportionnée auxdits objectifs.

Or, la directive *e-commerce* énumère une liste limitative d'objectifs<sup>85</sup>, qui n'inclut pas la protection de l'environnement. La direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères chargés de l'économie et des finances signale ainsi que la CJUE n'a jamais admis la possibilité d'invoquer l'article 3 paragraphe 4 de la directive *e-commerce* pour un motif non listé dans la directive.

L'article 3 paragraphe 4 dispose en effet que « Les États membres peuvent prendre, à l'égard d'un service des mesures qui dérogent au paragraphe 2 [c'est-à-dire à la libre circulation des services de la société de l'information en provenance d'un autre État-Membre] si les conditions suivantes sont remplies :

a) les mesures doivent être :

i) nécessaires pour une des raisons suivantes :

— l'ordre public, en particulier la prévention, les investigations, la détection et les poursuites en matière pénale, notamment la protection des mineurs et la lutte contre l'incitation à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité et contre les atteintes à la dignité de la personne humaine,

— la protection de la santé publique,

— la sécurité publique, y compris la protection de la sécurité et de la défense nationales,

— la protection des consommateurs, y compris des investisseurs,

ii) prises à l'encontre d'un service de la société de services des télécommunications qui porte atteinte aux objectifs visés au point i) ou qui constitue un risque sérieux et grave d'atteinte à ces objectifs ;

iii) proportionnelles à ces objectifs ;

b) L'État membre a préalablement et sans préjudice de la procédure judiciaire, y compris la procédure préliminaire et les actes accomplis dans le cadre de l'enquête pénale :

— demandé à l'État membre visé au paragraphe 1 de prendre des mesures et ce dernier n'en a pas pris ou elles n'ont pas été suffisantes,

— notifié à la Commission et à l'État membre visé au paragraphe 1 son intention de prendre de telles mesures. »

---

<sup>83</sup> Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur dite *e-commerce* ([lien](#)).

<sup>84</sup> CJUE, 9 novembre 2023, *Google Ireland* ([lien](#)).

<sup>85</sup> Ces objectifs sont l'**ordre public** (en particulier la prévention, les investigations, la détection et les poursuites en matière pénale, notamment la protection des mineurs et la lutte contre l'incitation à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité et contre les atteintes à la dignité de la personne humaine), **la protection de la santé publique, la sécurité publique** (y compris la protection de la sécurité et de la défense nationales) et **la protection des consommateurs** (y compris des investisseurs).

**À ces deux dispositions de fond s'ajoutent, de plus, des exigences procédurales contraignantes :** l'État-membre doit, préalablement à l'adoption d'une mesure restrictive remplissant les conditions de fond susmentionnées, demander à l'État-membre sur le territoire duquel le prestataire du service en cause est établi de prendre des mesures correctives. Il ne peut invoquer l'article 3 paragraphe 4 de la directive *e-commerce* que si l'État-membre n'a pas pris de mesures, ou encore si les mesures prises s'avèrent insuffisantes. Enfin, l'État-membre doit notifier à la Commission européenne et à l'État concerné son intention de prendre des mesures restrictives.

Ce cadre juridique se traduit par l'impossibilité pour un État-membre d'adopter des mesures générales qui viendraient s'appliquer indistinctement à tout prestataire de SSI concerné. La procédure prévue par l'article 3 paragraphe 4 de la directive ne peut s'appliquer qu'au cas par cas à l'encontre d'un opérateur donné.

**L'ancienneté et l'inadéquation croissante des dispositions de la directive *e-commerce* avec certains enjeux numériques actuels ont été signalées de façon répétée à la mission.** Par exemple, **la DAJ** des ministères chargés de l'économie et des finances, saisie par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) **a effectué une analyse au sujet de la possibilité de réguler les publicités pour le transport aérien.** L'analyse conclut qu'en vertu de la directive *e-commerce*, une obligation générale d'affichage environnemental sur les supports publicitaires en ligne, quels qu'ils soient, des compagnies aériennes, ne pourrait s'appliquer qu'aux seuls prestataires établis en France. Cela conduirait, d'une part, à être très défavorable vis-à-vis des compagnies nationales, d'autre part, à limiter fortement la portée de ladite mesure, la majorité des fournisseurs étant établis hors de France.

**De même, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) souligne que le cadre européen rend inopposables diverses initiatives du législateur national (par exemple, de façon récente, la proposition de la loi relative à la mode éphémère ou *fast-fashion*, ou encore la loi dite « influenceurs » du 9 juin 2023), alimentant des velléités de renégociation notamment sur les modalités d'application du PPO<sup>86</sup>.**

De la même manière, les interlocuteurs de la Commission européenne rencontrés par la mission, tout comme ceux de la représentation permanente de la France auprès de l'UE, soulignent que l'hypothèse d'une révision importante de la directive *e-commerce* n'est pas un projet mûr, d'une part, et constituerait une évolution marquée du droit européen, d'autre part.

**De plus, la jurisprudence *Google Ireland* de la CJUE de novembre 2023<sup>87</sup> porte une interprétation extensive des conditions d'adoption de mesures particulières par les États-membres.** La DGMIC souligne ainsi que, « *s'il était communément admis que les États puissent déroger à ce principe sous certaines conditions, la CJUE a rendu en novembre 2023 un arrêt « Google Ireland » qui écrase presque entièrement cette faculté. Elle juge qu'à l'égard des entreprises étrangères, les États peuvent seulement prendre des mesures individuelles, entreprise par entreprise. Ils ne peuvent pas fixer des règles générales qui s'appliqueraient aux entreprises étrangères* ». **Le Conseil d'État a adressé à la CJUE un ensemble de questions préjudicielles, en l'invitant à préciser ou nuancer sa jurisprudence afin d'en circonscrire les effets,** souhaitant notamment extraire le champ pénal du champ d'application de la directive (par exemple, pour le contrôle de l'âge des personnes accédant à des sites pornographiques). Comme le note la DGMIC dans ses priorités pour les affaires européennes, « *la seule manière de surmonter cette jurisprudence [d'interprétation de la directive *e-commerce*] est de réviser la directive sur le commerce électronique pour consolider la possibilité pour les États-membres de légiférer à l'égard d'entreprises étrangères lorsque sont en cause la protection de la diversité culturelle ou la protection de mineurs, mais les oppositions seront fortes.* ».

---

<sup>86</sup> DGMIC, « Note relative aux priorités européennes pour la nouvelle mandature », juillet 2024.

<sup>87</sup> CJUE, 9 novembre 2023, *Google Ireland* ([lien](#)).

Ainsi, les tentatives de renforcement de la régulation du contenu des publicités se heurtent à la difficulté d'agir sur la publicité en ligne dans le cadre juridique posé par la directive *e-commerce*<sup>88</sup>, et donc au risque soit de renforcer les asymétries de régulation constatées en n'agissant que sur les médias traditionnels, soit de renforcer la position dominante des grandes plateformes sur les marchés numériques.

Malgré l'absence de maturité d'un projet de révision de la directive *e-commerce* signalée à la mission, celle-ci souligne que le maintien des dispositions de la directive fait obstacle à une régulation de la publicité visant à inclure des objectifs environnementaux.

Sans révision de la directive *e-commerce*, des mesures nationales visant à réguler davantage la publicité pour y inclure des objectifs environnementaux y compris sur les plateformes seraient frappées d'incompatibilité avec le droit européen si elles devaient être appliquées à tous les acteurs du marché.

### **2.1.2.3. Le récent renforcement de l'arsenal juridique européen applicable aux services numériques, dont les modalités d'application ne sont pas toutes connues, ne bouleverse pas le marché de la publicité en ligne**

Les récentes évolutions du droit européen sont marquées par l'entrée en vigueur du règlement sur les marchés numériques (*Digital Markets Act* ou DMA) et du règlement sur les services numériques (*Digital Services Act* ou DSA). Ces deux règlements ont opéré un renforcement des obligations des grandes plateformes en matière de publicité en ligne, tant pour améliorer la transparence du marché pour les annonceurs et la concurrence sur les marchés numériques, que dans un objectif de protection des utilisateurs.

Le DMA, du 14 septembre 2022<sup>89</sup>, applicable aux seules plateformes « contrôleurs d'accès » (*gatekeepers*)<sup>90</sup>, vise à améliorer la transparence du marché de la publicité en ligne pour les annonceurs, notamment :

- ◆ en rendant obligatoire la fourniture du prix de chaque service d'intermédiation publicitaire ;
- ◆ en interdisant l'auto-préférence des grandes plateformes vis-à-vis de leurs propres services, par le maintien de séparations entre les données stockées et exploitées par les différents services des grandes plateformes. Cela a pour conséquence concrète, par exemple au sein de la plateforme *Meta*, d'interdire l'utilisation sans le consentement des utilisateurs des données récoltées auprès de ceux-ci sur *Instagram* pour affiner le ciblage publicitaire sur *Facebook*.

Il est à signaler que le DMA ne liste pas les *adtechs* parmi les services numériques ayant interdiction de faire de l'auto-préférence, une majorité d'États-membres de l'UE ayant été défavorables à cette mesure.

Le DSA du 18 octobre 2022, applicable depuis le 24 février 2024, renforce quant à lui l'encadrement des contenus en ligne dans un objectif de protection des internautes contre les contenus illicites, dangereux ou préjudiciables.

---

<sup>88</sup> Il convient de préciser que tant les sites Internet que les messages publicitaires diffusés pour leur compte sur des plateformes en ligne relèvent de la directive *e-commerce*.

<sup>89</sup> Applicable par paliers depuis le 2 mai 2023, le DMA est pleinement entré en vigueur depuis le 6 mars 2024.

<sup>90</sup> Soit les entreprises fournissant un ou plusieurs services de plateforme dans au moins trois pays européens et ayant un chiffre d'affaires annuel en Europe d'au moins 7,5 Md€ et plus de 45 millions d'utilisateurs en Europe.

## Annexe IV

En matière de publicité en ligne, le DSA renforce l'information de l'utilisateur. Notamment :

- ◆ il est demandé aux grandes plateformes d'explicitier les algorithmes qu'elles utilisent à des fins de ciblage publicitaire, ou encore de fournir une information sur le financeur de la publicité ;
- ◆ les très grandes plateformes et les très grands moteurs de recherche doivent proposer un système de recommandation de contenus non-fondé sur le profilage ;
- ◆ **ces dernières doivent également mettre à disposition du public un registre des publicités (article 39) diffusées dans l'UE contenant diverses informations (le financeur de la publicité, son objet, les critères de ciblage, le nombre d'utilisateurs destinataires de la publicité et les paramètres utilisés pour les inclure ou les exclure du ciblage) (cf. Annexe V).**

Le DSA prévoit en outre des mesures circonscrites de limitation du ciblage publicitaire :

- ◆ l'interdiction pour les plateformes de la publicité ciblée sur les mineurs sur la base de leurs données personnelles ;
- ◆ l'interdiction de la publicité ciblée sur la base de données sensibles des utilisateurs<sup>91</sup>.

Les dispositions énumérées *supra* renforcent utilement l'arsenal juridique communautaire en matière de protection du consommateur et de responsabilisation des plateformes<sup>92</sup>, **mais n'opèrent pas de bouleversement de nature à modifier la structure oligopolistique du marché**. Ces outils offrent en revanche des prises à la Commission européenne notamment pour faire appliquer aux plateformes d'autres branches du droit de l'Union notamment en matière de protection des consommateurs.

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

Le DSA prévoit que pour les grandes plateformes numériques, c'est la Commission européenne qui sera directement chargée de contrôler le respect du DSA et d'enclencher le cas échéant les mécanismes de sanction. À ce titre, la Commission européenne peut infliger des amendes s'élevant à maximum 6 % du chiffres d'affaires mondial de la plateforme concernée.

Si l'identification des risques systémiques induits par la publicité en ligne a été signalée à la mission comme pouvant permettre l'adoption de mesures de régulation par les États-membres dans le champ de la publicité, cette possibilité demeure très incertaine à l'issue des entretiens conduits par la mission auprès de l'Union européenne.

**À la date de la mission, le DSA demeure un texte récent dont les modalités d'application sont en cours de définition.** Il a cependant été signalé à la mission qu'une consultation des États-membres par la Commission européenne avait été lancée pour préparer une adaptation de la réglementation communautaire applicable en matière de protection des consommateurs, notamment dans l'objectif d'asseoir une « *équité numérique* »<sup>93</sup>. **L'évaluation du DSA en 2025 devrait permettre la préparation d'un « acte II », permettant d'y inclure des dispositions supplémentaires relatives à la publicité en ligne.**

---

<sup>91</sup> Les données sensibles recouvrent notamment le sexe, l'orientation sexuelle ou encore les opinions politiques.

<sup>92</sup> L'Arcom souligne que le DSA pose les bases, au niveau communautaire, de la responsabilisation des plateformes numériques.

<sup>93</sup> SGAE.

Au-delà de l'hypothèse de révision du DSA, les pistes de réflexion plus structurantes portant sur le marché de la publicité en ligne portent notamment sur :

- ◆ la mise en place d'une interopérabilité accrue entre les services de *Google*, voire une séparation structurelle des services (démantèlement) se traduisant par une impossibilité des comportements d'auto-préférence ;
- ◆ l'ouverture des univers fermés (« *walled gardens* »).

**Le DMA et le DSA posent les bases d'une responsabilisation des grandes plateformes sans remettre en cause leur position dominante sur le marché publicitaire.** Le champ potentiel ouvert par l'exploitation des registres publicitaires et le recensement obligatoire des risques systémiques doit faire l'objet d'investigations complémentaires.

#### **2.1.2.4. En matière audiovisuelle, la portée de la directive relative aux services de médias audiovisuels (SMA) est limitée, faute de définition des comportements néfastes à l'environnement dont la représentation est néanmoins interdite**

**La directive européenne relative aux services de médias audiovisuels (SMA) prévoit une interdiction générale de représenter les comportements les plus néfastes à l'environnement, mais la portée de cette mesure générale est limitée faute de définition précise.**

Dans la directive SMA comme pour la directive *e-commerce*, le principe du pays d'origine (PPO) limite fortement les possibilités d'action des États-membres (cf. *supra*).

La directive prévoit<sup>94</sup> que les États-membres veillent à ce que les communications commerciales audiovisuelles diffusées par les fournisseurs de SMA relevant de leur compétence « *n'encouragent pas des comportements gravement préjudiciables à la protection de l'environnement* », sans toutefois définir de tels comportements.

L'article 28 *ter* de la même directive étend cette disposition aux fournisseurs de plateformes de partage de vidéos, mais en précisant que les mesures prises doivent être déterminées en prenant en considération la nature du contenu, le préjudice que ce dernier pourrait causer, les caractéristiques de la catégorie de personnes à protéger de ce contenu, les droits et intérêts en jeu y compris ceux des fournisseurs de plateformes de partage de vidéos, ainsi que l'intérêt public général. Ces dernières exigences ne s'appliquent pas aux fournisseurs de services médias. **Dans les deux cas, l'absence de définition des « comportements gravement préjudiciables à l'environnement » et son libellé restrictif limitent la portée opérationnelle de cette disposition.**

En outre, la directive SMA comprend la publicité télévisée et prévoit que les États-membres peuvent imposer aux fournisseurs de SMA relevant de leur compétence des obligations plus précises ou plus strictes, **mais pas aux fournisseurs de SMA établis dans un autre État-membre, en vertu du PPO.**

Pour cette raison, la DGMIC, au niveau national, comme le bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) au niveau communautaire, ont plaidé en faveur d'une dérogation au PPO dans le cadre d'une révision de la directive SMA. **Toutefois, le risque serait, faute de moyens d'action équivalents sur la publicité en ligne, d'aggraver l'asymétrie de régulation entre les acteurs du numérique et les médias traditionnels.**

La portée opérationnelle de la directive SMA est limitée en l'état. Sa prochaine révision constitue l'opportunité, d'une part, d'y insérer une définition des comportements dont la représentation est interdite, d'autre part, d'y introduire une dérogation au PPO permettant l'adoption de mesures nationales.

---

<sup>94</sup> Article 9, paragraphe 1.

Toutefois, son application effective, si elle n'était pas accompagnée de mesures appliquées aux grandes plateformes numériques, pourrait alimenter les asymétries de régulation des communications commerciales entre les médias audiovisuels « traditionnels » et le numérique, bien qu'une partie des plateformes hébergeuses de vidéos (*TikTok* et *YouTube*) serait *de facto* comprise dans la directive.

### **2.1.2.5. Le régime de responsabilité limitée de l'hébergeur pourrait être nuancé dans un objectif de responsabilisation accrue des plateformes, qui se limitent le plus souvent à une logique de conformité**

Tant les entretiens conduits par la mission avec les grandes plateformes numériques que les contentieux ayant opposé l'UE aux plateformes, permettent de constater que celles-ci tendent à :

- ◆ **rappeler leur responsabilité limitée en qualité d'hébergeur<sup>95</sup> de contenu et non d'éditeur.** En effet, les plateformes, en qualité d'hébergeur, bénéficient d'un régime de responsabilité limitée<sup>96</sup>, comme si elles n'avaient aucune maîtrise des contenus présentés, alors que le fonctionnement des enchères en ligne (*real-time bidding*, cf. *supra*) intègre des critères autres que le prix (par exemple, la pertinence) ;
  - **dans ce cadre juridique, l'hébergeur n'assume aucune responsabilité quant au contenu hébergé**, si ce n'est celle de traiter les signalements, à condition de n'avoir aucun rôle actif<sup>97</sup> de nature à lui confier une connaissance ou un contrôle des données stockées<sup>98</sup> ;
  - de fait, les plateformes rencontrées par la mission ont toutes mis en avant leurs dispositifs de traitement des signalements. Le traitement *a priori* des contenus publicitaires, lorsqu'il existe, est le plus souvent réalisé par une intelligence artificielle (IA) avec l'intervention d'un modérateur humain le cas échéant. Le contrôle s'oriente vers la censure des contenus illicites mais n'effectue pas d'appréciation des contenus publicitaires sur des critères environnementaux ;
- ◆ **limiter leur engagement en matière de régulation des contenus publicitaires à une logique de conformité avec la réglementation (*compliance*), et avec les standards publicitaires de la plateforme, en décalage avec les enjeux écologiques du secteur ;**
- ◆ **ne se conformer aux dispositions les plus contraignantes du droit que face à la perspective de lourdes sanctions, se positionnant dans un rapport de force avec les législateurs nationaux et européens.**

Face aux enjeux de transition écologique posés par les communications commerciales en ligne, les grandes plateformes numériques rappellent leur statut d'hébergeur et limitent leur responsabilité à une logique de conformité *stricto sensu*.

---

<sup>95</sup> Le statut d'« hébergeur » désigne une plateforme qui assure le stockage de contenus.

<sup>96</sup> Le régime de responsabilité limitée défini en droit national par la loi pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) de 2004 s'applique aux plateformes, à condition qu'elles n'exercent qu'une activité technique d'hébergement.

<sup>97</sup> La jurisprudence a établi que le choix des contenus, leur sélection, ou leur vérification, caractérisaient un rôle actif.

<sup>98</sup> CJUE, *Google Adwords*, 23 mars 2010 ([lien](#)).

### 2.1.3. Ce déficit de régulation applicable aux plateformes se traduit dans la qualité des communications commerciales disponibles

**Les conditions générales d'utilisation des plateformes et leurs conditions spécifiques à la publicité sont diverses, et prévoient des modalités de respect des normes nationales.**

*Google* indique par exemple exiger « *que tous les annonceurs respectent non seulement les règles Google Ads standards, mais également les lois locales en vigueur dans toutes les zones géographiques ciblées par leurs annonces. Ils sont censés se renseigner eux-mêmes sur ces réglementations* ». Dans la majorité des cas, les plateformes affichent ainsi l'ambition de respecter les règles nationales de diffusion ainsi que les règles des entités d'autorégulation publicitaire (cf. Annexe II), dont elles sont membres. En parallèle, elles renvoient la responsabilité du respect de ces normes aux annonceurs et ne présentent pas d'éléments chiffrés au-delà de leurs obligations réglementaires.

**Cependant, le respect de ces règles n'est pas assuré de façon effective, comme le confirme la Commission européenne<sup>99</sup>.** L'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission – à l'exception des plateformes elles-mêmes – souligne la différence de respect des règles de réglementation et d'autorégulation dans les plateformes numériques. S'agissant des contrôles opérés sur les publicités par l'association « autorité de régulation professionnelle de la publicité » (ARPP) en matière de développement durable<sup>100</sup> (cf. Annexe II), le niveau de non-conformité repéré sur les supports numériques est significativement supérieur à celui constaté en télévision, alors que les échantillons sont limités à un jour sur les mois considérés.

**Par exemple, s'agissant du respect des règles relatives à l'alcool, l'Association Addictions France a publié, en septembre 2024, un rapport illustrant les difficultés de respect du droit existant sur les communications commerciales relatives à l'alcool sur les plateformes<sup>101</sup>.** Sur plus de 11 300 contenus relevés valorisant l'alcool sur les réseaux sociaux, plus de 60 % sont associés à des moments de convivialité en contradiction avec la loi Évin, qui n'autorise pour l'alcool que des contenus relatifs aux caractéristiques objectives du produit (cf. Annexe I). **Ce rapport révèle à la fois un manque de portée des mesures législatives sur certains acteurs extraterritoriaux, mais également une difficulté à déployer sur les plateformes numériques les outils utilisés usuellement pour mettre en œuvre la loi Évin.** Au regard de la profusion des contenus, et même quand ils sont sanctionnés ou quand des contenus sont supprimés (par exemple 70 % des contenus signalés à *TikTok* par l'Association Addictions France), **certains annonceurs maintiennent une stratégie de communications commerciales illicites sur ces plateformes, y trouvant vraisemblablement un gain supérieur aux risques juridiques et d'images encourus.**

**Alors que la loi Évin dispose d'une portée sur les espaces numériques, les dispositifs en matière environnementale ne trouvent pas à s'y appliquer effectivement.** De façon générale, et alors que les registres de publicités en ligne prévus par le DSA (cf. Annexe V), en cours de déploiement, devraient permettre une amélioration de la transparence des contenus publiés sur les plateformes et de leur visibilité, l'étude d'échantillon de contenu révèle un niveau d'exigences vis-à-vis de la réglementation (cf. Annexe I) et du droit souple (cf. Annexe II) moindre sur les contenus sur les plateformes.

---

<sup>99</sup> Commission européenne, site internet, « *Commission evaluation shows the benefits and limitations of online consumer protection laws* », octobre 2024 ([lien](#)).

<sup>100</sup> Réalisés en lien avec l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

<sup>101</sup> Association Addictions France, *Promotion de l'alcool : les réseaux sociaux, un nouveau Far-West*, septembre 2024 ([lien](#)).

**Parmi les différents registres des plateformes (cf. Annexe V), seule une partie permet une appréhension directe des contenus les plus vus.** L'encadré 2 révèle la qualité de deux échantillons des 25 contenus les plus vus sur une plateforme, diffusés entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 16 octobre de deux années consécutives (2023 et 2024) ; il constitue un exemple de la **difficulté d'obtenir des communications commerciales « responsables » sur les plateformes en ligne.** Il montre, en 2024, sur la plateforme concernée, une évolution et une concentration des annonceurs les plus vus, à l'image du marché des communications sur les médias traditionnels, avec notamment une moitié des communications pour le secteur de la distribution mais également, sur l'année 2023, l'ineffectivité des règles en vigueur.

**Encadré 2 : Éléments tirés des registres en ligne de publicité des plateformes**

La mission a observé les contenus publicitaires les plus vus sur une grande plateforme numérique entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 16 octobre (en 2023 et 2024) sur le registre de publicité en ligne de la plateforme.

En 2023, sur ces 24 contenus :

- 7 concernent des jeux vidéo, **dont cinq des jeux gratuits en ligne eux-mêmes porteurs de publicités** ;
- **5 ont été retirés par la plateforme car non conformes à ses conditions, après avoir été vues par plus de 8 M d'utilisateurs uniques** ;
- 4 sont des annonces de la croix rouge internationale ;
- **2 concernent une enseigne de *fast-fashion* comprenant un contenu dont la compatibilité aux règles de l'ARPP paraît au mieux questionnable** et 1 concerne une grande enseigne textile ;
- 2 sont des annonces pour le tourisme (SNCF, Arabie saoudite) ;
- 2 sont des annonces alimentaires (*Blédina, Mondelez, Hollywood chewing-gum*) ;
- 1 concerne des influenceuses.

Sur ces 24 contenus publicitaires, il peut être considéré qu'au moins douze (50 %) n'auraient pas été autorisés à la diffusion en télévision en vertu des règles déontologiques de l'ARPP (cf. Annexe II).

**En 2024, les 25 contenus publicitaires les plus vus sur la même période ont évolué vers de plus grandes entreprises :**

- 13 contenus concernent la grande distribution (11 *Lidl France*, 1 *Aldi*, et 1 *Carrefour*) ;
- 2 concernent *Zalando* ;
- 2 concernent *Amazon* et 2 *Crunchyroll* (plateforme de *streaming*) et 1 *Disney+* ;
- 1 concerne *Doritos* ;
- 1 concerne *Samsung* ;
- 1 concerne un site de revente de pièces détachées ;
- 1 concerne enfin un jeu gratuit en ligne lui-même porteur de publicité ;
- 1 concerne *Activision* (jeux vidéo).

Sur les 25 annonces les plus diffusées en 2024, qui comptent plus de 10 M de vues d'utilisateurs uniques, 18 portent sur des annonceurs significatifs, dont les contenus sont susceptibles d'être régulés dans le cadre de l'ARPP, mais dont certaines (comme celle de *Zalando*) sont susceptibles de ne pas être concernées par la réglementation au titre de la directive e-commerce.

*Source : Mission, d'après la bibliothèque de contenus d'une des plateformes majeures.*

## 2.2. Une régulation effective des contenus des communications commerciales en ligne implique une révision du droit communautaire ainsi que l'adoption de mesures volontaristes au plan national pour en accélérer la mise en œuvre

La mission s'inscrit dans la problématique globale posée de la régulation des plateformes numériques, traitée par la Commission européenne au niveau européen : avant les enjeux d'effectivité et les améliorations portant sur son champ de travail méritant d'être portées. Pour autant, parmi les problématiques connexes à l'encadrement des pratiques de communications commerciales, la mission n'a pas traité :

- ◆ **la protection globale des consommateurs s'agissant des pratiques commerciales**, dont le récent bilan de la Commission européenne après deux ans de travaux techniques (*cf. infra*) a montré le manque d'effectivité ;
- ◆ **la protection particulière des mineurs**, aux communications commerciales comme aux autres contenus pouvant les viser. La problématique de l'identification des mineurs dans les publics des contenus, en particulier sur les réseaux sociaux, fait l'objet de travaux du pôle d'expertise de la régulation numérique (Peren), de la DGE et de la Cnil.

### 2.2.1. À court terme, l'effectivité des outils existants peut être renforcée, en particulier sur les enjeux des communications commerciales en ligne

Dans son évaluation de la cohérence entre les règles de protection des consommateurs et les évolutions numériques (*EU digital fitness check*) en date du 2 octobre 2024, la Commission européenne note comme résultat principal que l'effectivité de la protection des consommateurs en ligne demeure « limitée »<sup>102</sup>. Ainsi, elle note :

- ◆ un niveau élevé de plaintes des consommateurs dans un domaine où l'échelle des problématiques, la diffusion rapide des problèmes et le potentiel de ciblage sont exacerbés ;
- ◆ une incertitude juridique sur l'application des normes et sur les manques juridiques ;
- ◆ un risque de fragmentation juridique au regard d'interprétations divergentes du droit européen et de lois nationales ;
- ◆ une mise en œuvre des normes existantes insuffisantes, qu'il s'agisse de réglementations ou d'autorégulation.

La Commission européenne conclut ainsi que « *le cadre existant est susceptible d'offrir une protection suffisante sur l'environnement digital, s'il est correctement mis en œuvre* », tout en pointant l'incertitude sur l'effectivité de la norme dans le contexte actuel. En cohérence, et spécifiquement en matière de communications commerciales, les recommandations formulées par la mission pour mieux prendre en compte les enjeux numériques consistent en premier lieu à adapter les outils existants aux plateformes en ligne, par une utilisation conjointe des engagements volontaires (contrats climat, *cf. Annexe I*) et des outils de surveillance des derniers textes européens (registres de communications commerciales (*cf. Annexe V*) et évolutions du DSA en particulier) pour permettre de limiter les distorsions de concurrence et de réglementation entre médias traditionnels et plateformes.

Cela passe par :

- ◆ un contrôle *a priori* réalisé par l'autorégulation publicitaire sur ces sites, notamment pour les principaux annonceurs (*cf. Annexe II*) ;

---

<sup>102</sup> Commission européenne, site internet, « *Commission evaluation shows the benefits and limitations of online consumer protection laws* », octobre 2024 ([lien](#)).

## Annexe IV

- ◆ la mise en œuvre de contrôles *a posteriori* plus systématiques par la DGCCRF, notamment grâce aux registres de publicité en ligne rendus obligatoires en vertu du DSA (cf. Annexe V) ;
- ◆ des engagements des acteurs, plateformes et annonceurs les plus significatifs à tenir compte des enjeux de consommation durable dans les communications commerciales, en particulier au travers de leurs contrats climat (cf. Annexe I) ;
- ◆ une meilleure protection des mineurs vis-à-vis des communications commerciales les ciblant indirectement, ce qui nécessite des progrès dans leur identification sur les plateformes, sujet non directement couvert par la mission ;
- ◆ à défaut, un signal-prix pourrait être envoyé aux annonceurs afin de rééquilibrer les incitations à agir sur les différents médias, au travers d'une hausse de la taxe sur les services numériques.

Des mesures en ce sens sont présentées dans le plan d'actions de la mission, attaché au rapport.

### 2.2.2. Faire évoluer le droit européen constitue un objectif de moyen terme permettant d'appréhender mieux les plateformes numériques

Le plan d'actions proposé par la mission et adossé au rapport comprend dans ce contexte des mesures visant à :

- ◆ **assurer, par la révision de la directive e-commerce, la portée des mesures nationales de réglementation des communications commerciales portant sur des objectifs d'intérêt général sur les plateformes en ligne**, en facilitant les exceptions au principe du pays d'origine (PPO) et en incluant l'objectif de protection de l'environnement aux motifs d'exceptions possibles ;
- ◆ **prévoir des mesures plus ambitieuses de régulation des communications commerciales au niveau européen sur les plateformes, visant à assurer une plus grande équité entre médias et à augmenter les exigences environnementales** lors des révisions à venir du règlement DSA et de la directive SMA.