



Ministère de la culture

Direction générale des médias et des industries culturelles

Consultation publique
sur la simplification des règles relatives à la publicité télévisée

Août 2017

Dans l'objectif de créer un environnement plus favorable au dynamisme du secteur audiovisuel confronté à un contexte économique difficile (diminution en valeur du marché publicitaire depuis dix ans) et à une concurrence inéquitable de grands acteurs numériques bénéficiant de règles beaucoup moins exigeantes (en matière de publicité comme de financement de la création), la DGMIC ouvre une consultation publique afin de recueillir les observations des acteurs concernés sur la simplification, à titre principal, des règles relatives à la publicité télévisée, ainsi que celles relatives au télé-achat, telles qu'elles résultent de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et du décret n° 92-280 du 27 mars 1992 dit « décret publicité ».

Les réponses à la consultation devront être transmises au plus tard le **13 octobre 2017**, par voie postale ou par voie électronique à :

Monsieur le Directeur général des médias et des industries culturelles

Ministère de la culture

Consultation publique sur la simplification des règles relatives à la publicité télévisée

**182, rue Saint-Honoré
75033 Paris Cedex 01**

mél. : consultation-publicite.dgmic@culture.gouv.fr

Les réponses seront considérées comme publiques et pourront être mises en ligne sur le site de la direction générale des médias et des industries culturelles à l'exception des éléments dont la confidentialité sera explicitement demandée. Les réponses peuvent utilement être appuyées par des documents ou études complémentaires qui resteront confidentiels.

Par application des articles 27 et 33 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, le régime juridique applicable à la publicité télévisée, au parrainage et au télé-achat est fixé par le décret n° 92-280 du 27 mars 1992 (décret publicité) ainsi que, spécifiquement pour ce qui concerne l'interruption des œuvres cinématographiques et audiovisuelles, par l'article 73 de la même loi.

1. Secteurs interdits de publicité

L'article 8 du décret publicité exclut trois secteurs économiques de l'accès à la publicité télévisée : la distribution pour les opérations commerciales de promotion, l'édition littéraire et le cinéma.

Pour la distribution, l'objectif de cette réglementation est de sauvegarder le pluralisme des médias en réservant des recettes publicitaires aux secteurs de la presse écrite et de la radio. Pour l'édition littéraire et le cinéma, l'objectif est de préserver la diversité culturelle en évitant un accès inégalitaire à la publicité au profit des opérateurs les plus importants, seuls capables d'investir en télévision.

Le décret autorise toutefois la publicité pour le cinéma dans les programmes cryptés des chaînes cinéma (article 15-1) ainsi que la publicité pour l'édition littéraire sur les chaînes du câble, du satellite et de l'ADSL.

A l'été 2013, une consultation publique sur d'éventuelles modifications à apporter à ce régime avait été menée par le ministère de la culture et de la communication.

Il apparaît donc souhaitable de mettre à jour les analyses sur ces points, tout en réaffirmant les objectifs de la régulation que sont la diversité culturelle et le pluralisme des médias.

Question n°1 : Si vous aviez contribué à cette consultation, maintenez-vous les termes de votre réponse aujourd'hui ? Si vous ne vous étiez pas exprimé, vous paraît-il pertinent d'assouplir ce dispositif et si oui, selon quelles modalités qui soient de nature à protéger la diversité culturelle et le pluralisme des médias ?

2. Publicité segmentée

L'article 13 du décret publicité pose le principe selon lequel les messages publicitaires doivent être diffusés simultanément dans l'ensemble de la zone de service, sous réserve de trois dérogations dont deux d'entre elles sont très largement obsolètes.

Cette obligation a pour objet de garantir l'accès à la publicité locale aux seuls médias locaux (télévision, radio, presse), de manière à préserver leurs ressources publicitaires.

Les techniques numériques permettent aujourd'hui aux éditeurs de services de télévision d'envisager de diffuser des écrans publicitaires distincts adaptés aux différents publics des supports sur lesquels ces messages sont diffusés.

La présente consultation publique vise à identifier les bénéfices à attendre et le cas échéant les risques associés à un assouplissement de l'obligation de diffusion simultanée des messages publicitaires, dans le but de dynamiser les recettes publicitaires des éditeurs de services de télévision. Elle envisage également deux réserves importantes à cette faculté nouvelle :

- d'une part le maintien d'une restriction pour la publicité locale, de manière à préserver l'économie des médias locaux afin de garantir le pluralisme des médias ;
- d'autre part, le maintien d'une restriction s'agissant des émissions pour enfants.

Il est rappelé qu'une telle évolution réglementaire ne saurait porter atteinte aux garanties apportées par la loi tant au téléspectateur¹ en matière d'anonymat qu'à l'ensemble des citoyens² en matière de protection des données personnelles.

Article 13 du « décret publicité »

(version en vigueur / proposition de rédaction nouvelle)

~~Les messages publicitaires doivent être diffusés simultanément dans l'ensemble de la zone de service. Toutefois, cette disposition :~~

~~1° Ne s'applique pas aux éditeurs de services qui comptent au nombre de leurs obligations la programmation d'émissions à caractère régional, pour cette programmation ;~~

~~2° Ne fait pas obstacle à la réalisation, sous le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel et dans des zones géographiquement limitées, d'échanges de messages entre annonceurs à des fins d'expérimentation commerciale ;~~

~~3° Ne fait pas obstacle à ce que les éditeurs de services distribués par câble ou diffusés par satellite procédant à des décrochages locaux sous leur responsabilité éditoriale puissent diffuser des messages publicitaires au cours de ces décrochages.~~

Doivent être diffusés simultanément dans l'ensemble de la zone de service d'un éditeur :

1° les messages publicitaires programmés dans les émissions pour enfants ainsi ceux qui précèdent ou suivent immédiatement ces émissions ;

2° les messages publicitaires qui comportent l'indication par l'annonceur d'une adresse ou d'une identification locale explicite. Cette disposition ne s'applique pas aux éditeurs de services qui comptent au nombre de leurs obligations la programmation d'émissions à caractère régional, pour cette programmation.

¹ L'article 3 de la loi du 30 septembre 1986 précitée dispose : « *Le secret des choix faits par les personnes parmi les services de communications électroniques et parmi les programmes offerts par ceux-ci ne peut être levé sans leur accord.* ». Cet article pose ainsi un principe d'anonymat des téléspectateurs. L'identification de ces derniers ne peut être mise en œuvre sans leur accord.

² Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Question n° 2 : Quelles observations cette proposition d'évolution appelle-t-elle de votre part ? Quelle est votre analyse de l'impact sur cette nouvelle technique de communication publicitaire du projet de règlement européen *e-privacy*³ en cours de négociation qui propose un encadrement des traceurs et qui pourrait entrer en vigueur le 25 mai 2018 ?

3. Durées maximales autorisées de diffusion de messages publicitaires

Le V de l'article 15 du décret publicité fixe le temps maximal consacré à la diffusion de messages publicitaires à :

- 9 minutes par heure en moyenne quotidienne sans pouvoir dépasser 12 minutes pour une heure donnée, pour les chaînes hertziennes nationales ;
- 12 minutes pour une heure donnée pour les autres chaînes (chaînes hertziennes locales, chaînes du câble, satellite et ADSL).

L'article 23 de la directive SMA⁴ autorise les chaînes à diffuser jusqu'à 20 % (12 minutes) de publicité par heure. Dans le cadre de la révision de cette directive, cette limitation pourrait être assouplie puisqu'il est proposé de supprimer tout plafonnement entre minuit et 6 heures et de limiter à 20 % de publicité les périodes comprises entre 6 heures et 18 heures d'une part et entre 18 heures et minuit d'autre part.

Le second paragraphe de l'article 23 de la directive prévoit que la limitation de diffusion de messages publicitaires « *ne s'applique pas aux messages diffusés par l'organisme de radiodiffusion télévisuelle en ce qui concerne ses propres programmes et les produits connexes directement dérivés de ces programmes, aux annonces de parrainage et aux placements de produits* ».

La Cour de justice de l'Union européenne a apporté deux précisions sur l'interprétation de cette disposition dans un arrêt rendu le 17 février 2016 dans l'affaire « Sanoma »⁵.

La Cour a d'abord estimé que l'exclusion des annonces de parrainage du temps maximal de diffusion de spots de publicité télévisée ne s'applique pas aux « *signes de parrainage* » présentés dans d'autres programmes que le programme parrainé. En d'autres termes, les annonces de parrainage dans les bandes annonces des programmes parrainés doivent être incluses dans le décompte du temps maximum de diffusion de publicité par heure d'horloge fixé au premier paragraphe de l'article 23.

³ Projet de règlement concernant le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel dans les communications électroniques et abrogeant la directive 2002/58/CE (directive « vie privée et communications électroniques »).

⁴ Directive 2010/13/UE du 10 mars 2010.

⁵ Cour de justice de l'Union européenne, affaire C-314/14, 17 février 2016, *Sanoma Media Finland Oy – Nelonen Media*.

La Cour a ensuite considéré qu'il convenait de comptabiliser dans ce temps maximal les « secondes noires » qui sont insérées entre les différents spots d'une séquence de publicité télévisée ou entre cette séquence et le programme télévisé qui la suit.

Sur ce dernier aspect toutefois, le projet de directive modifiant la directive SMA prévoit de revenir sur cette jurisprudence en excluant clairement ces « secondes noires » ou « cadres neutres » du temps maximal consacré à la diffusion de messages publicitaires.

Question n° 3 : Estimez-vous que les plafonds actuels doivent être relevés et dans quelle mesure, compte notamment tenu de la nécessaire traduction réglementaire de la jurisprudence « Sanoma » ?

4. Interruption publicitaire des programmes autres que des œuvres

Les alinéas 2 à 5 de l'article 15 du décret publicité fixent les règles d'interruption publicitaire des programmes. La diffusion des messages publicitaires intervient en principe entre les émissions. Des exceptions ont été prévues pour les programmes autres que pour les journaux télévisés, les magazines d'actualité, les émissions religieuses et les émissions pour enfant, dont la durée est inférieure à trente minutes.

Les messages publicitaires peuvent être insérés dans les émissions, à condition de tenir compte des interruptions naturelles du programme, une période d'au moins vingt minutes devant s'écouler entre deux interruptions successives.

Lorsque les émissions se composent de parties autonomes ou dans les émissions sportives et dans celles retransmettant des événements et des spectacles comprenant des intervalles, les messages publicitaires sont insérés entre ces parties autonomes ou dans ces intervalles.

La directive SMA prévoit un dispositif plus souple qui ne semble pas devoir être modifié : les non-œuvres autres que les services religieux (pas d'interruption), les programmes pour enfants (interruption par tranche de 30 minutes des programmes dont la durée programmée est supérieure à 30 minutes) et les journaux télévisés (interruption par tranche de 30 minutes) peuvent être librement interrompus par des messages publicitaires.

Question n° 4 : Dans les limites fixées par la directive, êtes-vous favorable à un assouplissement de ces dispositions ?

5. Troisième coupure publicitaire des œuvres

1. Initialement, l'article 73 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication a posé le principe de l'interruption publicitaire unique des œuvres cinématographiques diffusées par les services de télévision. Ce principe a ensuite été étendu aux œuvres audiovisuelles par la loi du 17 janvier 1989.

Cette faculté d'insérer un écran publicitaire au sein des œuvres n'était toutefois accordée ni aux sociétés de l'audiovisuel public, ni aux services de télévision payants.

A ce principe de coupure unique, la loi apportait toutefois une possibilité de dérogation accordée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. A la demande du diffuseur, le CSA pouvait accorder une dérogation pour une seconde interruption. Le CSA a restreint cette dérogation aux œuvres d'une durée supérieure à 2 heures et 30 minutes.

Le IV de l'article 15 du décret du 27 mars 1992 précise par ailleurs que la durée l'interruption publicitaire d'une œuvre cinématographique est limitée à 6 minutes.

2. Depuis sa révision en 2007, la directive SMA fixe un double régime d'interruption des œuvres :

- les œuvres audiovisuelles autres que les séries, feuilletons et documentaires (téléfilms unitaires) et les œuvres cinématographiques peuvent être interrompues autant de fois qu'elles comportent de tranches programmées de trente minutes. Les programmes pour enfants peuvent également être interrompus selon la même règle à condition que leur durée soit supérieure à trente minutes ;

- les séries, feuilletons et documentaires ne sont soumis à aucune restriction d'interruption.

3. La loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision a introduit la possibilité d'une seconde coupure publicitaire dans les œuvres. Cette faculté n'est toutefois permise pour les œuvres cinématographiques, œuvres audiovisuelles et les programmes destinés à la jeunesse que dès lors que leur durée est au moins égale à 60 minutes. Cette durée n'est cependant pas requise pour les séries, les feuilletons et les documentaires.

En introduisant cette seconde interruption, la réforme de 2009 a, ce faisant, supprimé la faculté de dérogation accordée par le CSA de sorte qu'une troisième coupure ne peut être autorisée.

En outre, cette réforme a restreint aux seuls services de cinéma et non plus à l'ensemble des services payants l'interdiction d'insérer des écrans publicitaires au sein des œuvres.

Enfin, le CSA a, le 21 avril 2009, considéré que la limitation à 6 minutes de l'interruption publicitaire des œuvres s'applique à chaque interruption. Par ailleurs, il a rappelé l'application du 2^{ème} alinéa du I de l'article 15 du décret publicité précité selon lequel une période d'au moins vingt minutes doit s'écouler entre deux interruptions successives à l'intérieur d'un même programme, qu'il s'agisse d'une œuvre cinématographique, d'une œuvre audiovisuelle (constitutive, ou non, d'une série, d'un feuilleton ou d'un documentaire) ou d'un programme destiné à la jeunesse.

4. Lors de la consultation publique organisée par le ministère de la culture et de la communication à l'été 2013 sur d'éventuelles modifications à apporter au régime juridique applicable à la publicité télévisée, au parrainage télévisé et au placement de produit, certains diffuseurs ont demandé la possibilité d'une troisième coupure publicitaire dans les œuvres cinématographiques.

Cette demande, si elle était suivie, impliquerait une modification de l'article 73 de la loi du 30 septembre 1986.

Question n° 5 : Estimez-vous opportun d'assouplir cette réglementation et dans quelle mesure ? Durée de l'interruption ; troisième coupure (œuvres cinématographiques ; téléfilms unitaires d'une durée d'au moins 90 minutes ; séries, feuilletons et documentaires sans considération de leur durée) ; voire alignement sur le minimum prévu par la directive SMA ?

6. Télé-achat

6.1. Emissions de télé-achat

La diffusion des émissions de télé-achat⁶ est encadrée par les articles 28 à 30 du décret du 27 mars 1992 :

« Art. 28 - Les émissions de télé-achat ne peuvent être interrompues par des écrans publicitaires.

Art. 29 - La durée des émissions de télé-achat ne peut être inférieure à quinze minutes. Leur durée totale ne peut dépasser trois heures par jour.

Ces émissions ne peuvent être diffusées par voie hertzienne terrestre qu'entre minuit et 11 heures et entre 14 heures et 16 heures. Toutefois, aucune diffusion ne peut avoir lieu le mercredi après-midi.

Art. 30 - Les services de télévision ne diffusent pas plus de huit émissions quotidiennes de télé-achat. ».

Parmi ces règles, seule celle concernant la durée minimale des émissions de télé-achat fixée à 15 minutes doit impérativement être maintenue dans la mesure où elle résulte de la directive SMA (article 24).

Question n° 6.1 : Souhaitez-vous un assouplissement des conditions de diffusion des émissions de télé-achat ?

6.2. Spots de télé-achat

⁶ Article 21 du décret publicité :

« On entend par télé-achat la diffusion d'offres faites directement au public en vue de la fourniture, moyennant paiement, de biens meubles ou immeubles, de services, ou de droits et obligations s'y rapportant.

La diffusion de ces offres est réservée aux émissions de télé-achat. »

Aux termes de l'article 2 du décret, constitue une publicité télévisée : « *toute forme de message télévisé diffusé contre rémunération ou autre contrepartie en vue soit de promouvoir la fourniture de biens ou services, y compris ceux qui sont présentés sous leur appellation générique, dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou de profession libérale, soit d'assurer la promotion commerciale d'une entreprise publique ou privée.* ».

Cet article ajoute que : « *cette définition n'inclut pas les offres directes au public en vue de la vente, de l'achat ou de la location de produits ou en vue de la fourniture de services contre rémunération.* ».

Cette définition permet de distinguer la publicité du télé-achat. L'article 21 du décret définit en effet le télé-achat comme « *la diffusion d'offres faites directement au public en vue de la fourniture, moyennant paiement, de biens meubles ou immeubles, de services, ou de droits et obligations s'y rapportant.* ». Il ajoute que « *la diffusion de ces offres est réservée aux émissions de télé-achat.* »

Certains considèrent que cette restriction est aujourd'hui obsolète et qu'il pourrait être envisagé de permettre la diffusion des offres directes de vente de produits ou de services au sein des messages publicitaires.

L'autorisation des offres directes de vente au public dans les messages publicitaires aurait pour effet d'introduire en droit français, au côté des traditionnelles émissions de télé-achat, la notion de « spot de télé-achat » prévue par la directive SMA.

La durée de diffusion de tels spots additionnée à celle des messages publicitaires ne peut alors excéder 20 % d'une heure d'horloge donnée aux termes de l'article 23 de la directive.

Question n° 6.2 : Estimez-vous opportun d'autoriser cette pratique ?

7. Autres observations

Question n° 7 : Outre les réponses aux questions qui précèdent, souhaitez-vous formuler d'autres observations ou propositions ?

En particulier, le régime du parrainage télévisé n'a pas été rappelé ci-dessus dans la mesure où, compte tenu de la récente réforme résultant du décret n°2017-193 du 15 février 2017 (autorisation de la présentation des produits du parrain), il est aujourd'hui très proche de celui issu de la directive SMA.

* * *

Si vous formulez des propositions de modification de la réglementation, vous voudrez bien hiérarchiser vos demandes et, évaluer leur impact économique de manière la plus précise possible.