



Ministère de la culture

Direction générale des médias et des industries culturelles

Consultation publique
sur l'assouplissement des règles relatives à la publicité télévisée

Décembre 2019

1. Lors de la présentation des objectifs du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique en septembre 2019, le ministre de la culture a indiqué son souhait de « *renforcer le dynamisme économique du secteur, en favorisant l'émergence de champions nationaux* »¹.

Cet objectif passe entre autres par l'assouplissement des règles publicitaires, afin de permettre aux chaînes de télévision de jouer à armes égales dans la concurrence avec les acteurs du numérique.

Ces assouplissements ont toutefois vocation à intervenir « *sans augmentation des volumes de publicité proposés* » et à être mis en œuvre en deux temps :

- d'abord par voie réglementaire, par la modification du décret n°92-280 du 27 mars 1992² ; le projet de décret modifiant le « décret publicité » devra être soumis pour avis au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) puis au Conseil d'Etat avant sa publication qui peut être envisagée début 2020 ;

- ensuite, par voie législative, s'agissant des assouplissements nécessitant une modification de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication³, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique, dont l'examen par le Parlement commencera début 2020.

2. Lors de la consultation publique menée par la Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) entre août et octobre 2017, certains contributeurs ont fait part de leur opposition à :

- l'ouverture de la publicité télévisée aux opérations commerciales de promotion du secteur de la distribution et à la publicité télévisée segmentée géolocalisée, craignant un transfert important de recettes publicitaires au détriment des autres médias (notamment presse écrite et radio) ;

- l'ouverture de la publicité en faveur du cinéma, au motif qu'elle porterait atteinte à la diversité culturelle.

2.1. L'étude d'impact confiée par le ministère de la culture au cabinet Boston Consulting Group (BCG) en mars dernier et complétée par une seconde étude menée en propre par BCG en mai 2019, a abouti aux estimations et impacts suivants :

- le potentiel de recettes lié à une autorisation de la publicité segmentée pour les chaînes de télévision (sans encadrement spécifique de cette pratique) devrait se situer entre 85 et 135 M€ à horizon 2022. Le cabinet a estimé que 51 % de ce

¹ <https://www.culture.gouv.fr/Actualites/Les-objectifs-du-projet-de-loi-sur-l-audiovisuel>

² Décret pris pour l'application des articles 27 et 33 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication qui fixe les règles en matière de diffusion de messages publicitaires, de parrainage et de télé-achat par les éditeurs de services de télévision (dit « décret publicité »).

³ Sont concernées l'introduction au sein de l'article 73 de la loi du 30 septembre 1986 d'une troisième coupure publicitaire dans les œuvres et l'encadrement par le CSA à l'article 14-2 nouveau de la même loi de l'autorisation de la publicité sur écran partagé lors de la retransmission de manifestations sportives.

montant pourraient être liés à un accroissement des recettes globales des supports médias et 49 % à des transferts au sein du secteur de la publicité médias, dont plus de la moitié devraient être issus des actuels budgets consacrés par les annonceurs en faveur de la télévision linéaire. Compte tenu de la part des dépenses médias consacrées à l'affichage, l'impact de cette mesure sur la radio et la presse devrait être limité.

- BCG a par ailleurs confirmé que la distribution constitue un secteur publicitaire essentiel pour la presse et la radio, et qu'à ce titre les transferts de valeur potentiels en cas d'ouverture de la publicité aux opérations commerciales/promotionnelles du secteur de la distribution pourraient être importants : -10 à - 25 M€ pour la presse et -15 à -30 M€ pour la radio.

Tenant compte des préoccupations exprimées et des études menées sur cette question depuis deux ans, le Gouvernement a décidé d'écarter l'ouverture de la publicité télévisée pour les opérations commerciales de promotion du secteur de la distribution, et de proposer d'encadrer d'une part l'ouverture de la publicité télévisée segmentée en interdisant notamment la mention de l'adresse de l'annonceur, et d'autre part la publicité pour le cinéma.

S'agissant de la publicité « ciblée », l'interdiction de la mention de l'adresse de l'annonceur permettra de préserver les ressources publicitaires des médias locaux et en particulier celles de la presse quotidienne régionale, qui tire une part substantielle de ses revenus de ce marché local.

2.2. S'agissant de la publicité en faveur du cinéma, la mise en place proposée de « quotas » en faveur des œuvres d'art et d'essai (qui représentent près de 50 % des films sortis en salles) et des œuvres européennes vise à assurer la diversité des films promus. En garantissant un accès majoritaire à ces œuvres, ces quotas permettront d'éviter les effets négatifs d'une concentration excessive des films disposant des budgets de promotion les plus importants, notamment grâce à une distribution internationale, sur les espaces publicitaires dédiés. Par ailleurs, le dispositif sera expérimental et ne pourra rester en vigueur au terme d'une période de 18 mois que si une disposition expresse est prise en ce sens.

2.3. La consultation publique exposait d'autres assouplissements plus consensuels qu'il est proposé de mettre en œuvre au vu des observations recueillies : suppression de la règle dite des 20 minutes entre deux interruptions publicitaires ; autorisation des spots de télé-achat ; assouplissement des conditions de diffusion des émissions de télé-achat.

3. Préalablement à la saisine du Conseil supérieur de l'audiovisuel et du Conseil d'Etat d'un projet de décret modifiant le décret publicité, la DGMIC ouvre une consultation publique afin de recueillir les observations des acteurs concernés sur les assouplissements du décret publicité proposés.

Les réponses à la consultation devront être transmises au plus tard **le 31 décembre 2019**, 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 l'assouplissement 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.

Les propositions d'assouplissement du décret publicité sont présentées et commentées dans le tableau annexé ci-dessous.

Question : Quelles observations ces propositions d'évolution appellent-elles de votre part ?

ANNEXE : TABLEAU DE PROPOSITIONS D'ASSOULISSEMENT DU DECRET PUBLICITE

Thème	Proposition rédactionnelle	Commentaire
<p>Levée de l'interdiction de la publicité en faveur du cinéma</p>	<p align="center">Article [...] du décret modifiant le décret n°92-280 du 27 mars 1992</p> <p>I. - Par dérogation à l'article 8 du décret du 27 mars 1992 et pour une période de dix-huit mois à compter de l'entrée en vigueur du présent décret, les éditeurs de services autres que ceux mentionnés à l'article 15-1 du même décret peuvent diffuser des messages publicitaires en faveur du cinéma dans les conditions suivantes.</p> <p>Ils réservent dans le nombre total annuel de diffusions et de rediffusions de ces messages au moins :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 50 % à la diffusion de messages en faveur d'œuvres cinématographiques européennes ; - 50 % à la diffusion de messages en faveur d'œuvres cinématographiques d'art et d'essai figurant sur la liste établie par le président du Centre du cinéma et de l'image animée conformément à l'article D. 210-5 du code du cinéma et de l'image animée. <p>Les obligations de diffusion de messages en faveur d'œuvres européennes, d'une part, et d'œuvres d'art et d'essai mentionnées à l'alinéa précédent, d'autre part, doivent également être respectées</p>	<p>Double encadrement de l'ouverture :</p> <ul style="list-style-type: none"> - instauration d'une phase expérimentale de 18 mois ; - instauration de quotas de diffusion de messages publicitaires au profit des films européens et d'art et d'essai. <p>Les programmes cryptés des chaînes cinéma et ceux dont la diffusion en clair est autorisée à titre exceptionnel par le CSA, mentionnés à l'article 15-1 du décret publicité ne sont pas concernés par cette ouverture encadrée dans la mesure où ils peuvent d'ores et déjà comporter des messages publicitaires concernant le secteur du cinéma.</p> <p>La mise en œuvre de ces deux quotas peut permettre de promouvoir des films qui correspondent aux deux catégories (film européen et art et essai. A titre d'illustration, la promotion d'un film américain devrait entraîner mécaniquement la promotion d'un film européen et d'un film d'art et d'essai (qui peuvent être le même film).</p> <p>Le régime des heures de grande écoute retenu est celui des œuvres audiovisuelles pour les chaînes non-cinéma. Son amplitude horaire permet de saisir les principales plages publicitaires des chaînes en clair.</p>

	<p>entre 18 heures et 23 heures.</p> <p>II. - Dans un délai de quinze mois à compter de l'entrée en vigueur du présent décret, le Gouvernement publie un rapport évaluant l'impact de cette disposition sur le secteur de l'industrie cinématographique, notamment celui de la distribution cinématographique, et, sur ce fondement, se prononçant sur l'opportunité de pérenniser cette disposition.</p>	<p>Il est proposé de retenir une période d'expérimentation de 18 mois. Elle permettra d'effectuer un bilan, 15 mois après le lancement de l'expérimentation, et de conserver suffisamment de temps (3 mois) pour décider de pérenniser ou non la mesure, en l'adaptant le cas échéant (nouvelle modification du décret après avis du CSA et du Conseil d'Etat).</p>
<p>Autorisation de la publicité segmentée</p>	<p>Article 13 du décret n° 92-280 du 27 mars 1992</p> <p>Les messages publicitaires doivent être diffusés simultanément dans l'ensemble de la zone de service. Toutefois, cette disposition :</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>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.</p> <p>I. - Doivent être diffusés simultanément dans l'ensemble de la zone de service d'un éditeur :</p>	<p>Triple encadrement de l'ouverture :</p>

	<p>1° les messages publicitaires programmés dans les émissions pour enfants ainsi ceux qui précèdent ou suivent immédiatement ces émissions ;</p> <p>2° les messages publicitaires qui comportent l'indication par l'annonceur d'une adresse ou d'une identification locale explicite sauf pour les éditeurs de services qui comptent au nombre de leurs obligations la programmation d'émission à caractère régional, pour cette programmation.</p> <p>Article 15 du décret n° 92-280 du 27 mars 1992</p> <p><i>V. - Le temps maximal consacré à la diffusion de messages publicitaires est fixé par les conventions et cahiers des charges dans les conditions suivantes :</i> (...)</p> <p>3° (nouveau) : celui consacré à la diffusion des messages publicitaires qui ne sont pas diffusés simultanément dans l'ensemble de la zone de service d'un éditeur n'excède pas deux minutes par heure en moyenne quotidienne sur l'ensemble des périodes de programmation au cours desquelles cette diffusion est autorisée, ni six minutes pour une heure d'horloge donnée.</p> <p>Article [...] du décret modifiant le décret n°92-280 du 27 mars 1992</p> <p>Dans un délai de dix-huit-mois à compter de l'entrée en vigueur de l'article [...], le gouvernement publie un rapport sur les volumes horaires effectivement</p>	<p>- prohibition de toute publicité segmentée pendant la diffusion de programmes jeunesse ;</p> <p>- absence d'identification locale d'un annonceur (sauf pour les programmes régionaux et locaux de France 3 comme aujourd'hui) ;</p> <p>- limitation du volume horaire diffusé.</p> <p>Cette limitation horaire a été proposée par les professionnels.</p> <p>Il est proposé que le Gouvernement effectue un bilan de cette ouverture au plus tard 18 mois après</p>
--	---	--

	diffusés et évaluant l'impact de cette disposition sur le secteur radiophonique et celui de la presse écrite.	son entrée en vigueur.
<p>Suppression de la règle dite des 20 minutes entre deux interruptions publicitaires</p>	<p>Article 15 du décret n° 92-280 du 27 mars 1992</p> <p>Sous réserve des dispositions de l'article 73 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée et sans préjudice des dispositions particulières applicables à chaque organisme ou service mentionné à l'article 1^{er}, la publicité est diffusée dans les conditions suivantes :</p> <p>I. - Les messages publicitaires sont insérés entre les émissions. Toutefois, ils peuvent être insérés dans les émissions, à condition de ne pas porter atteinte à l'intégrité et à la valeur de ces émissions, de tenir compte des interruptions naturelles du programme ainsi que de sa durée et de sa nature, et de ne pas porter atteinte aux droits des ayants droit.</p> <p>Dans le cas prévus ci-dessus, une période d'au moins vingt minutes doit s'écouler entre deux interruptions successives à l'intérieur d'une émission.</p> <p>(...)</p>	<p>Il est proposé de supprimer la règle des 20 minutes et ainsi faire droit à une demande formulée par plusieurs éditeurs depuis de nombreuses années. Cette mesure n'a aucun impact sur les limitations relatives à la durée des messages publicitaires mais permettra d'assouplir les modalités de programmation des messages publicitaires notamment dans les programmes de flux (divertissement notamment) sans parties autonomes.</p> <p>L'insertion des messages publicitaires devra toutefois continuer de respecter les conditions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - ne pas porter atteinte à l'intégrité et à la valeur des émissions ; - ne pas porter atteinte aux droits des ayants droit ; - tenir compte des interruptions naturelles de l'émission. <p>Les émissions se composant de parties autonomes et les émissions sportives et celles retransmettant des événements et des spectacles comprenant des intervalles ne pourront bénéficier de cet assouplissement.</p> <p>Les messages publicitaires devront être insérés entre ces parties autonomes ou dans ces intervalles ainsi que le II de l'article 15 du décret publicité le</p>

		<p>prescrit.</p> <p>On rappellera que France Télévisions est, aux termes de l'article 29 de son cahier des charges, soumis à un régime plus strict.</p>
<p>Autorisation des spots de télé-achat</p>	<p>Article 2 du décret n° 92-280 du 27 mars 1992</p> <p>Pour l'application du présent décret, constitue une publicité toute forme de message télévisé diffusé contre rémunération ou autre contrepartie en vue soit de promouvoir la fourniture de biens ou services, y compris ceux qui sont présentés sous leur appellation générique, dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou de profession libérale, soit d'assurer la promotion commerciale d'une entreprise publique ou privée.</p> <p>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.</p> <p>Article 21 du même décret</p> <p>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.</p> <p>La diffusion de ces offres est réservée aux émissions de télé-achat.</p> <p>Ces offres sont diffusées au sein d'écrans</p>	<p>Le deuxième alinéa de l'article 2 du décret publicité prohibe la diffusion de spots de télé-achat au sein des écrans publicitaires : <i>« 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. »</i>.</p> <p>Cette prohibition permet de distinguer la publicité du télé-achat. L'article 21 du décret définit en effet le télé-achat comme <i>« 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. »</i>. Il ajoute que <i>« la diffusion de ces offres est réservée aux émissions de télé-achat. »</i></p> <p>Il est proposé de lever cette restriction en permettant la diffusion des offres directes de vente de produits ou de services au sein des messages publicitaires ainsi que la directive SMA le permet.</p> <p>Cette autorisation a 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.</p> <p>La durée de diffusion de tels spots additionnée à</p>

	<p>publicitaires ou dans des émissions de télé-achat.</p> <p>Lorsqu'elles sont diffusées au sein d'écrans publicitaires, elles respectent les dispositions des articles 3 à 16 du présent décret. Toutefois, par dérogation à la deuxième phrase du III de l'article 15 du présent décret, elles ne peuvent pas être diffusées pendant les émissions pour enfants.</p>	<p>celle des messages publicitaires ne peut alors excéder 20 % d'une heure d'horloge donnée aux termes de l'article 23 de la directive.</p> <p>Enfin, le 2 de l'article 20 de la directive interdit la diffusion de séquences de télé-achat pendant les programmes pour enfants.</p>
<p>Assouplissement des conditions de diffusion des émissions de télé-achat</p>	<p>Article 29 du décret du 27 mars 1992</p> <p>La durée des émissions de télé-achat ne peut être inférieure à quinze minutes. Leur durée totale ne peut dépasser trois heures par jour.</p> <p>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.</p> <p>Article 30 du même décret</p> <p>Les services de télévision ne diffusent pas plus de huit émissions quotidiennes de télé-achat.</p>	<p>Il est proposé de supprimer les contraintes de diffusion des émissions de télé-achat (plafond quotidien de trois heures, créneaux horaires interdits, limitation du nombre d'émissions diffusées quotidiennement) fixées aux articles 29 et 30 du décret publicité.</p> <p>La durée minimale de quinze minutes doit en toute hypothèse être maintenue puisqu'elle est prévue par la directive SMA.</p>