

**Contribution de Communication et démocratie  
à la réflexion pour la mission de Benoit Heilbrunn  
sur la consommation durable et responsable**

Octobre 2023

# **Pour une politique de régulation de la communication commerciale juste et en faveur de la consommation durable**

## **synthèse\***

### **Table des matières**

<b>1. Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Le rôle de la communication commerciale dans la massification de la consommation.....</b>	<b>1</b>
<b>3. Le rôle de la communication commerciale dans la persistance d’une offre insoutenable.....</b>	<b>2</b>
<b>4. Réguler la communication commerciale : une politique juste pour la consommation durable.....</b>	<b>2</b>
<b>5. Recommandations.....</b>	<b>3</b>
5.1 Introduire de la transparence sur les pratiques des grands acteurs du marché de la publicité.....	3
5.2 Cesser la publicité pour les produits dont la consommation de masse est insoutenable.....	4
5.3 Mobiliser l’outil fiscal pour réduire la pression commerciale et lutter contre la surconsommation.....	4
5.4 Mettre en place un dispositif institutionnel approprié pour la régulation des contenus.....	5
5.5 Renforcer les outils normatifs de lutte contre les incitations au gaspillage.....	5

\* Ce document offre une synthèse de l’analyse produite dans le document intitulé de manière similaire mais présenté comme « Version complète ». La version complète contient des éléments d’explications additionnels ainsi que les sources et références des informations qui le nécessitent.

## 1. Introduction

L'enjeu de la consommation durable articule des stratégies d'efficacité et de sobriété. D'une part, il s'agit de faciliter l'accès des consommateurs à des produits plus durables et responsables (qui doivent émerger des innovations et des politiques publiques qui permettent de transformer l'offre...) ; d'autre part, il s'agit de les accompagner dans la réduction de leur niveau de consommation, en particulier de biens et services nocifs pour l'environnement.

Dans les thématiques positionnées par le ministère de l'économie et des finances pour mandater le groupe permanent « consommation durable » au Conseil national de la consommation, on retrouve ce double objectif : une migration de certaines pratiques actuelles de consommation vers des produits plus soutenables, et une réduction ou la disparition de certaines pratiques de consommation, celles que l'on peut identifier comme à la fois insoutenables et nullement contributives au bien-être social des populations. Dans ce cadre, l'enjeu central est d'identifier les leviers qui permettent de faire évoluer les pratiques de consommation, afin d'avancer, de manière juste, vers l'un et l'autre de ces objectifs de consommation durable.

Les modes de consommation d'une population s'inscrivent dans un enchevêtrement complexe de paramètres - stratégies de production, politiques économiques et fiscales, qualité des infrastructures, dynamiques socio-culturelles – qui participent à forger les pratiques de consommation des individus. Dans ce contexte, la structure de l'offre et le cadre réglementaire jouent un rôle prédéterminant dans l'évolution de ces pratiques, sur lesquelles la communication commerciale (CC) ne peut avoir un effet que limité.

Cependant, les effets de la CC (qui intègre les activités de marketing promotionnel et des relations publiques aux cotés de la publicité *stricto-censu*, c'est à dire de l'achat d'espace) sur la consommation ne sont pas nuls. Ils peuvent même s'avérer significatifs sur le plan du volume de la consommation actuelle des ménages et de son intensité en émissions de gaz à effet de serre (GES).

Identifier précisément ces effets, et comprendre leurs mécanismes, doit permettre d'envisager des politiques de régulation des activités de CC, et de prioriser celles qui joueront un rôle effectif en faveur d'une consommation juste et responsable.

## 2. Le rôle de la communication commerciale dans la massification de la consommation

La vision selon laquelle la publicité ne pourrait avoir d'effet que concurrentiel - de répartition des parts de marché entre concurrents – ne résiste plus aux travaux académiques accumulés depuis deux décennies. Plusieurs études sectorielles et macroéconomiques ont observé un lien de causalité entre les dépenses agrégées de publicité et la demande agrégée de consommation.

Parmi celles-ci, l'[étude](#) conduite en 2022 par Communication et démocratie et l'Institut Veblen (ci après, l'étude « CODE-IV ») sur l'effet de la communication commerciale sur le marché français entre 1992 et 2019 conclut que le niveau de dépense de communication commerciale sur cette période a conduit à une augmentation globale de la consommation cumulée de 5,3 %.

La capacité de la publicité à rendre les français plus désireux de consommer s'explique principalement par le fait qu'une augmentation des dépenses de communication commerciale des entreprises conduit à augmenter le sentiment d'insatisfaction des particuliers par rapport à leur niveau actuel de consommation. Ce phénomène dit d'« obsolescence marketing » renvoie à la tendance des consommateurs à renouveler leurs produits de manière prématurée alors que ceux-ci sont encore fonctionnels, comme cela est par exemple documenté dans le cas des téléphones portables, des écrans plats ou de la fast-fashion. Dans une économie comme celle de la France ou de nombreux marchés sont déjà saturés, ce mécanisme de croissance intensive (accélération du rythme de renouvellement des produits par les consommateurs acquis) joue un rôle central.

Ceci étant, sur les marchés sectoriels dans lesquels la pression commerciale est élevée dans la durée, les annonceurs peuvent avoir un effet sensible sur les imaginaires des citoyens et normaliser certaines pratiques de consommation jusqu'à lors réservées à des populations relativement restreintes. Cela permet d'élargir le public cible en jouant sur les codes culturels puis de procéder par contagion des effets de mode. Autrement dit, si la communication commerciale ne pourra jamais transformer un produit non compétitif en succès commercial, elle peut effectivement jouer un rôle décisif dans le développement d'un marché de niche vers un marché de masse, c'est à dire dans la croissance extensive du marché. L'exemple de la « SUV-isation » du marché automobile illustre ce phénomène de manière frappante.

### 3. Le rôle de la communication commerciale dans la persistance d'une offre insoutenable

Au-delà de ses effets directs sur le volume de consommation, la CC a aussi une action indirecte sur l'offre. En théorie, elle a vocation à faire circuler l'information sur le marché et ainsi faciliter l'émergence de la concurrence innovante. Mais en pratique, selon la structure du marché publicitaire et le niveau d'encadrement de ses activités, son influence sur l'offre peut aussi se révéler contre-productive en termes d'objectifs de consommation durable.

En France, le marché publicitaire est constitué d'environ 60 000 entreprises, mais il est hautement concentré entre quelques centaines de très grands annonceurs : en 2019, moins de 500 annonceurs assuraient les 2/3 des dépenses de CC réalisées à l'échelle nationale. Ces grands annonceurs engagent annuellement des campagnes à plusieurs dizaines de millions d'euros (147 millions en moyenne pour le premier quintile) quand le dernier quintile – plus de 8000 annonceurs - investit en moyenne moins de 500 000€ dans ses campagnes.

Or, sur les marchés dans lesquels les dépenses de CC sont les plus concentrées, les entreprises dominantes peuvent trouver un intérêt commun à déplacer la compétition pour les parts de marché depuis le terrain des prix vers celui de la publicité. Dans l'étude CODE-IV sur le marché français, l'augmentation de la consommation qui résulte des dépenses de CC a permis aux entreprises d'augmenter leur pouvoir de marché de 0,84 %. Ce faisant, dans les marchés dominés par des annonceurs en situation de quasi-oligopole, ces derniers génèrent des barrières à l'entrée pour le reste de la concurrence, et aux innovations qu'elle peut apporter : à savoir un niveau d'investissement publicitaire en deçà duquel il n'est pas possible d'émerger. Ces situations engendrent une « course à l'armement publicitaire » qui conduit également le consommateur final à payer, à l'achat du produit objet de publicité, une part importante liée aux dépenses de communication des marques dominantes, impactant ainsi négativement son pouvoir d'achat.

Lorsque l'on étudie le marché de la CC plus en détails, on observe également une forte concentration des dépenses sur certains secteurs et, en leur sein, sur un nombre restreint de produits qui se souvient parfois être des produits à fort impact sur l'environnement et la santé publique.

Parmi les 27 secteurs économiques dans lesquels s'est réparti le marché de la CC entre 2009 et 2019 (un marché à 33,8 Mds€ en 2019), un tiers d'entre-eux concentraient plus de la moitié des dépenses, notamment les secteurs des transports ou des boissons-alimentation qui s'établissent au-delà de 2 Mds€ chacun. Et en leur sein, les dépenses pour les automobiles individuelles constituent la quasi-totalité des dépenses pour les « transports », celles pour les « sodas » (boissons à haute teneur en sucre et origine principale des canettes qui soulèvent encore d'importants enjeux de pollution) constituent plus de 40 % des dépenses dans le secteur « boissons », celles pour le « fast-food » (définie comme servie dans des emballages jetables, à l'origine de problèmes de santé publique et d'accumulation des déchets) sont à l'origine d'une grande partie des dépenses du secteur intitulé « voyage-tourisme ».

Différents éléments montrent que la CC, telle que pratiquée aujourd'hui, est un outil susceptible d'entraîner une hausse globale de la demande pour l'offre actuelle de produits, en particulier pour certains qui ont une empreinte écologique élevée, tout en limitant la capacité de l'offre innovante à pénétrer sur le marché.

### 4. Réguler la communication commerciale : une politique juste pour la consommation durable

#### L'empreinte écologique de la consommation de biens par les ménages aisés : un enjeu majeur

Les émissions de GES (y compris importées) des ménages en France étaient évaluées à 24.62tCO<sub>2</sub>e en moyenne en 2010, sachant qu'un ménage appartenant aux 10 % les plus riches émettait en 2010 en moyenne 40,4 tCO<sub>2</sub>e, soit 2,6 fois plus qu'un ménage moyen des 10% les plus pauvres (qui émettait 15,2 tCO<sub>2</sub>e).

Quand bien même des nuances peuvent y être apportées, le constat suivant domine : le niveau de consommation (et dans une moindre mesure, le niveau de vie) est le principal facteur explicatif du niveau des émissions constatées pour les ménages français. Dans ce contexte, il est impératif d'intégrer les niveaux de revenus des ménages dans les politiques qui visent à faire évoluer la consommation pour réduire son empreinte carbone.

De fait, 40 % de la population a un niveau de vie inférieur ou égal au montant identifié pour les « budgets de référence », soit le montant nécessaire pour financer les paniers de biens et de services qui permettent une participation minimale, mais effective, à la vie économique et sociale ; autrement dit, pour assurer les conditions minimales du « bien-être social ».

Sur cette base, on peut considérer que les 60 % restant de la population doivent être considérés en priorité dans les objectifs de réduction de l’empreinte écologique de la consommation.

Si certains postes de consommation fortement émetteurs de GES sont soumis à de fortes contraintes extérieures, comme le logement ou le transport, d’autres sont plus sensibles aux dimensions socio-culturelles et y compris aux flux de CC qui influencent les choix de consommation. C’est le cas de la majeure partie de la consommation de biens qui pèse à elle seule 35 % des émissions (hors émissions des administrations publiques). Et on y retrouve les logiques d’émissions croissantes avec le niveau de revenu puisque ce poste de la consommation de biens pèse pour 34 % des émissions pour le premier décile et 42 % pour le dernier décile. L’alimentation (15 %) et des services (13 %) pèsent également à eux deux un autre tiers des émissions de GES liées à la consommation des ménages.

Dans ce contexte, on peut considérer qu’une stratégie de réduction de l’empreinte écologique de la consommation des ménages devra viser en priorité les dépenses dans les biens d’équipements et de consommation courante réalisées par les ménages dont le niveau de vie garantit déjà la satisfaction du bien-être.

### **Les bénéfices attendus des politiques de régulation de la communication commerciale**

Les politiques de régulation de la CC permettent de viser précisément l’évolution de certains comportements de consommation, mais cela par le biais de politiques d’encadrement portant uniquement sur les activités des entreprises, autrement dit sans blâmer ni contraindre les consommateurs.

Elles permettent aussi de cibler des pratiques de consommation qui sont peu contraintes et qui ont néanmoins une empreinte carbone significative – biens d’équipements et de consommation courante – tout en orientant l’impact principal précisément sur les populations déjà ciblées par la publicité, plutôt situées dans la partie supérieure des niveaux de revenus.

Les activités de CC telles que conduites aujourd’hui, en France et à l’international, se caractérisent par une faible régulation, aussi bien en termes de produits autorisés, de volume de pression commerciale ou de contenu des messages.

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire que les pouvoirs publics engagent des politiques de régulation des activités de CC afin de limiter l’effet à la hausse de la consommation globale et notamment pour les produits les plus polluants. La régulation du marché des annonceurs et des contenus de CC doit aussi permettre de remettre la publicité au service du bon fonctionnement de l’économie et de la concurrence, notamment au service de la circulation de l’information d’une variété d’entreprises pour faciliter l’émergence d’une offre de produits plus soutenables et contribuer au développement de meilleures pratiques de consommation.

## **5. Recommandations**

Réguler la CC doit permettre d’engager, de manière juste, une réduction de l’empreinte carbone de la consommation actuelle, et de faciliter la nécessaire transformation en profondeur de l’offre. Pour lutter efficacement contre la surconsommation et la malconsommation, une politique de régulation de la CC devrait mobiliser au moins trois leviers.

En premier lieu, il s’agit de retirer du marché publicitaire des produits dont la consommation de masse est incompatible avec les objectifs de lutte contre le dérèglement climatique. Ensuite, le marché doit être régulé : il s’agit de limiter la pression commerciale qui pèse au quotidien sur les consommateurs pour réduire les phénomènes de surconsommation de masse, et de réguler les contenus des messages, aussi bien pour lutter contre l’obsolescence marketing que contre le blanchiment d’image sociale et environnementale.

Enfin, une mesure préliminaire porte sur le minimum de transparence du marché publicitaire à laquelle ont droit les citoyens et dont ont besoin les analystes.

### **5.1 Introduire de la transparence sur les pratiques des grands acteurs du marché de la publicité**

Le levier préliminaire est celui de la transparence : il est impératif que les données concernant les activités de communication des grandes marques, notamment de leurs poids économiques et des produits sur lesquels elles portent, puisse être accessible au public, c’est à dire aux institutions, aux associations, aux médias et au secteur de la recherche.

Actuellement, l'accès à des données détaillées se fait à un coût prohibitif. La méconnaissance qui en découle sur le fonctionnement réel du secteur est un obstacle à la détermination de politiques de régulation justes et efficaces et donc, dans la durée, à la transformation du secteur en faveur de la consommation durable.

Le « Top 100 des annonceurs » dans tous les secteurs économiques, et les dépenses totales sur une série de catégories de produits sensibles doivent être rendus publics annuellement à partir du premier anniversaire de leur publication.

## **5.2 Cesser la publicité pour les produits dont la consommation de masse est insoutenable**

A l'instar du tabac, des énergies fossiles et d'une petite partie des voitures les plus polluantes à partir de 2028, un certain nombre de produits doivent être retirés du marché de la CC en raison des problématiques environnementales (et souvent aussi de santé publique) que soulève leur consommation de masse. Encadrer le marché publicitaire suppose avant tout d'identifier ces produits.

Si la sélection de tels produits doit être déterminée précisément, sur la base d'analyses techniques et de critères politiques, on peut considérer que le débat devrait se focaliser, entre autres, sur : la voiture individuelle (au moins une partie d'entre elles), les voyages en avion et croisières, la fast-fashion, la malbouffe et les sodas, et les bouteilles en plastique.

Compte-tenu de l'expérience du débat public auquel a conduit la loi Climat et résilience sur ces sujets en 2021, il convient de préciser que le retrait d'une série de ces types de produits, parmi la masse de produits sur le marché de la CC, ne signifie pas « la fin du marché publicitaire », loin de là. Par suite, cela ne signifie pas non plus la fin de l'industrie des médias, ni de celle du pluralisme médiatique qui, en France, est notamment entretenu par des médias fortement ou totalement indépendants des grands annonceurs.

Ceci étant, sur un plan plus général, il paraîtrait approprié que la politique de retrait du marché publicitaire de certains produits soit effectivement conduite de manière articulée avec une politique de soutien à l'évolution de l'industrie des médias, notamment en faveur d'une plus grande indépendance des médias vis-à-vis des financements publicitaires.

## **5.3 Mobiliser l'outil fiscal pour réduire la pression commerciale et lutter contre la surconsommation**

Compte-tenu du rôle du haut niveau de dépenses actuelles de CC sur le niveau de consommation, il est impératif de réduire cette pression commerciale.

Sur les trois dernières décennies, le niveau d'imposition sur les dépenses de CC en France a été faible, inférieur à 2,5 % en moyenne. Toutes les options de hausse de taxe sur la CC qui ont été étudiées dans le rapport CODE-IV conduisent à des baisses significatives des dépenses de publicité et de marketing promotionnel et à un ralentissement de la hausse du niveau de consommation.

L'introduction de telles taxes sur les dépenses de CC aurait également un effet en matière de réduction du temps de travail, et des répercussions positives sur le niveau des salaires. Elles conduisent donc à augmenter le « bien-être » des populations, notion considérée ici dans son acception économique classique, et *a fortiori*, à augmenter le « bien-être eudémonique », plus profond et à long terme.

Précisément, CODE et l'IV recommandent la mise en place d'une taxe à 8 % portant uniquement sur les dépenses de publicité et de relations publiques, afin de ne pas impacter négativement les activités de marketing promotionnel qui offrent parfois, aux ménages les plus précaires, un moyen non négligeable d'accéder à certains produits de première nécessité.

Au-delà de ses effets sur la consommation et le bien-être des populations, il est intéressant de noter qu'une taxe à 8 % ciblée sur les activités de publicité générerait en moyenne 1,66 Mds€ annuels durant 3 ans, et que ses revenus directs seraient largement supérieurs aux baisses des revenus fiscaux observés sur d'autres assiettes, durant plus de 5 ans (avant de se stabiliser à un niveau à peine inférieur au niveau actuel).

Le niveau élevé de concentration du marché de la CC sur un nombre limité de grandes entreprises plaide pour une application ciblée de la taxe sur les grands annonceurs, à l'instar de celle qui existe dans le secteur pharmaceutique. Cette approche doit permettre de lutter contre les effets négatifs des situations quasi-oligopolistiques dont bénéficient certains grands annonceurs sur certains marchés. De manière générale, elle viserait à éviter de pénaliser davantage encore les nombreux petits annonceurs tout en contribuant indirectement à stimuler l'importante diversité des produits dont ils font la promotion.

Par ailleurs, un certain nombre de secteurs économiques et produits particulièrement stratégiques pour la transformation écologique de l'économie, tels que les produits de l'agriculture biologique, le secteur du réemploi ou des énergies renouvelables par exemple, pourraient être exemptés de tout ou partie de cette taxe.

#### **5.4 Mettre en place un dispositif institutionnel approprié pour la régulation des contenus**

Le type de discours que les entreprises sont autorisées à diffuser joue un rôle important dans les effets économiques de la publicité sur la consommation et sur l'offre. Le système d'autorégulation assuré aujourd'hui par l'autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP) est défaillant. Cela aussi bien en ce qui concerne le niveau d'exigence des règles déontologiques qu'en ce qui concerne leur application par le Jury de déontologie publicitaire, problématiques structurelles auxquelles s'ajoutent la restriction du contrôle aux supports strictement publicitaires, l'absence de contrôle *a priori* sur les supports non audiovisuels et l'absence de capacité de sanction.

Ce diagnostic critique du rôle de l'ARPP est partagé par l'ensemble des associations environnementales qui réclament depuis plusieurs années une régulation indépendante des contenus, à l'instar du Conseil économique et social dans son avis sur la publicité et la consommation durable de juillet 2023. Les pouvoirs publics doivent désormais jouer le rôle qui leur revient. Pour cela, une réforme sur le plan institutionnel paraît nécessaire.

Sur les questions de lutte contre l'écoblanchiment en particulier, le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTEC) et la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes (DGCCRF) se partagent les compétences de contrôle des allégations environnementales, respectivement sur les allégations spécifiques (ex : neutralité carbone) et sur les allégations trompeuses. Pour assurer ces missions, les services de ces ministères doivent voir leurs capacités humaines renforcées. La DGCCRF en particulier doit aussi voir son mandat renforcé, pour pouvoir appliquer, en cas de pratiques commerciales trompeuses, des sanctions financières (administratives) sans passer par l'office du juge.

Mais pour que le MTEC et la DGCCRF puissent mener efficacement leurs missions respectives de contrôle de contenu, aussi bien en matière d'écoblanchiment que de lutte contre l'incitation à la surconsommation, un dispositif *ad hoc* doit être mis en place, pour leur faciliter le repérage des campagnes problématiques et permettre une intervention en amont de leur diffusion.

Un mécanisme de visionnage préalable de l'ensemble des campagnes de communication – de leurs différents messages à travers les multiples supports de diffusion – est nécessaire pour identifier celles qui nécessitent ensuite un véritable contrôle de conformité par les administrations centrales. Ce mécanisme peut ne porter que sur les campagnes dont le dispositif de diffusion est de grande ampleur et s'effectuer selon les modalités d'un système d'enregistrement préalable.

Participant à la coordination du contrôle des contenus entre la DGCCRF et le MTEC, cette instance d'enregistrement et de visionnage préalable des grandes campagnes de communication pourrait être rattachée, sous forme d'agence *ad hoc*, au secrétariat général du gouvernement.

#### **5.5 Renforcer les outils normatifs de lutte contre les incitations au gaspillage**

##### **Remettre la publicité au service de l'information et du consommateur rationnel**

A l'image des « informations substantielles » listées dans le code de la consommation, un certain nombre d'informations relatives au produit et à l'entreprise devraient être obligatoires dans les messages publicitaires.

Ces informations, dont la liste variera nécessairement selon les types de produits et de secteurs économiques considérés, peuvent inclure par exemple : le prix quand cela est possible, la date de première mise sur le marché, le principal lieu de fabrication, des informations sur le mode de production, etc.

Cette démarche doit permettre à la publicité de jouer pleinement son rôle premier, celui d'informer le consommateur sur le produit. En augmentant le taux d'informations objectives dans les contenus, elle doit aussi contribuer à stimuler les capacités d'analyses rationnelles du consommateur - renforcer son esprit critique- au moment de l'exposition au message.

### **Renforcer le dispositif normatif de lutte contre le gaspillage dans le code de l'environnement**

Dans la lutte contre l'incitation à la surconsommation, le dispositif mis en place par la *Loi anti-gaspillage pour une économie circulaire*, à travers l'article L541-15-9 du Code de l'environnement, clarifie l'intention du législateur de lutter contre l'incitation au gaspillage dans les publicités.

Mais la rédaction de cet article est inappropriée pour appréhender les nuances sémiotiques de la publicité. Son contenu doit être enrichi de plusieurs éléments, qui incluent notamment

- l'irrespect de la hiérarchie des « 4R » (réduire, réemployer, réparer, recycler) ;
- l'incitation au non entretien, à la négligence ou autre formes d'usages inappropriés des biens possédés ;
- la mise en scène de façon péjorative des activités et/ou des objets issus de la récupération, du recyclage et du réemploi, ou encore la simple conservation dans le temps des objets ;
- la valorisation des produits jetables au détriment de leurs alternatives réutilisables, lorsque les produits réutilisables sont présentés comme une nuisance justifiant l'emploi de produits jetables;
- la présentation du commerce de seconde main comme une garantie de l'absence d'excès en matière de consommation.

### **Renforcer le dispositif de lutte contre l'obsolescence marketing dans le code de la consommation**

Le dispositif légal mis en place en 2014 par la *Loi de transition énergétique et pour la croissance verte* afin de lutter contre l'obsolescence programmée, l'article L111-4 du code de la consommation, doit également être renforcé afin d'inclure les enjeux d'obsolescence marketing et les sanctions des pratiques industrielles, communicationnelles et promotionnelles qui l'organisent.

Dès lors, le cadre de l'utilisation du registre lexical de l'« innovation » pourrait être clarifié, notamment afin d'écarter les allégations à l'innovation technologique qui ne bénéficient pas de solides fondements.