

N° 558

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 mai 2017

PROPOSITION DE LOI

*relative à la **protection des enfants et des adolescents face aux effets de la publicité télévisuelle,***

PRÉSENTÉE

Par MM. Pierre LAURENT, Patrick ABATE, Mmes Brigitte GONTHIER-MAURIN, Christine PRUNAUD, Évelyne RIVOLLIER, Éliane ASSASSI, Marie-France BEAUFILS, MM. Michel BILLOUT, Éric BOCQUET, Jean-Pierre BOSINO, Mmes Laurence COHEN, Cécile CUKIERMAN, Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, Évelyne DIDIER, MM. Christian FAVIER, Thierry FOUCAUD, Mme Gélita HOARAU, MM. Michel LE SCOUARNEC, Bernard VERA et Dominique WATRIN,

Sénateurs

(Envoyée à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Limiter l'exposition des enfants et des adolescents à la publicité, un enjeu de société

L'évolution des pratiques télévisuelles des enfants et des adolescents a fait de ces derniers une cible importante des publicitaires. En effet, on estime aujourd'hui que la catégorie d'âge 4-14 ans représente aujourd'hui 8,3 millions de téléspectateurs quotidiens, avec une consommation télévisuelle en hausse de 7 minutes en dix ans, pour atteindre environ 2 heures 15 par jour devant le petit écran. Cet état de fait pose plusieurs questions faisant de l'exposition des enfants et des adolescents à la publicité un enjeu de société à plusieurs titres.

Tout d'abord, et comme le notent Philippe MEIRIEU, spécialiste des sciences de l'éducation et de la pédagogie, et Serge TISSERON, psychanalyste et spécialiste de l'image, un jeune est aujourd'hui exposé à plus de 600 stimuli quotidiens par le biais de la publicité. Cette dernière, construite à partir de petites séquences hâchées et dynamiques sur le principe du *zapping*, tend à être une source de stress supplémentaire et à participer aux troubles de la concentration chez les enfants. Ces derniers, plus sollicités, doivent en effet se maintenir en état d'hyperattention pour suivre les séquences publicitaires, ce qui implique un passage en sous-attention dès que le cerveau n'est plus stimulé aussi violemment. Cette mécanique participe de fait à la construction d'un environnement défavorable à la réussite scolaire, qui repose sur une capacité à maintenir son attention et sa concentration sur plusieurs heures d'affilée. Il est d'ailleurs à noter que parmi les sources d'échec, la question environnementale et sociologique est en première position. Il n'est d'ailleurs pas étonnant que ces données se recoupent, les enfants issus des classes défavorisées étant plus exposés à la publicité que les autres enfants pour diverses raisons comme les difficultés d'accès aux activités culturelles ou sportives. Ainsi, 60 % des enfants d'ouvriers passent plus d'une heure par jour devant la télévision, contre 25 % chez les enfants de cadres. **De fait, limiter l'exposition des enfants et des adolescents à la publicité**

participe indirectement à une politique favorisant la réussite scolaire et réduisant les inégalités en son sein.

L'exposition accrue des enfants et des adolescents à la publicité couplée à l'importance qu'a pris le «marché enfants» (environ 40 milliards d'euros par an sont déboursés par, pour ou sur avis des enfants) a fait de cette catégorie d'âge une cible de choix pour les annonceurs publicitaires. Consommateurs actuels ou futurs, mais aussi prescripteurs d'achats (3/4 des achats annuels seraient influencés par les enfants), les enfants et les adolescents se disent à 71 % influencés par ce qu'ils voient dans les publicités selon une étude de 2010. Cette dernière précise d'ailleurs que selon les parents, 1/3 des enfants réclame des produits vus dans des publicités et 40 % des parents estiment qu'il est difficile de résister à ces réclamations. Or, comme l'a rappelé devant les députés Mme Élisabeth BATON-HERVÉ, docteure en sciences de l'information et de la communication et auteure d'une thèse sur « les enfants téléspectateurs, émergences et évolutions des représentations de 1945 à nos jours », « *la présence de messages persuasifs commerciaux au sein de leur programme s'apparente alors à de la manipulation* ». En effet, les enfants ne sont pas à même d'analyser la visée commerciale d'une publicité ou d'un placement de produit avant 10 ou 12 ans et ne peuvent distinguer le second degré qu'aux alentours de 7-8 ans. **De fait, limiter l'exposition des enfants et des adolescents participe à lutter contre une pratique confinante à l'abus de confiance et de faiblesse, eu égard à la vulnérabilité particulière des enfants en matière d'analyse et de réception de la publicité.** À cet égard, on regrettera d'ailleurs que l'apprentissage de la réception à la publicité ne fasse pas partie du cursus scolaire.

Enfin se pose une question de santé publique. En effet, si l'instauration obligatoire de bandeaux d'information relatifs aux risques liés à la consommation de produits gras, salés ou sucrés va clairement dans le bon sens, cela ne saurait suffire. De taille bien souvent réduite, défilant rapidement et parfois non lus, ces bandeaux n'ont au final qu'un faible impact chez les jeunes, en témoigne l'augmentation du nombre d'enfants en surpoids ou en situation d'obésité. En 2016, le rapport de l'ONG européenne *United European Gastroenterology* indiquait qu'un enfant sur cinq en France était en surpoids et 3,5 % en situation d'obésité (soit en tout 2,15 millions d'enfants concernés). D'ici 2025 et en partant de l'évolution actuelle des données, le nombre d'enfants en surpoids ou en obésité en Europe pourrait presque doubler. En parallèle de ces données, il convient de rappeler que le rapport de juillet 2012 de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) établit un lien direct entre le marketing alimentaire et les

préférences alimentaires des enfants et des adolescents. Ce rapport a notamment été repris en France par Marine FRIANT-PERROT (docteure en Droit et maître de conférences à Nantes) et Amandine GARDE (professeure de droit à Liverpool), qui rappellent les expériences menées par des universitaires britanniques et l'OMS auprès d'enfants, démontrant que les prises alimentaires suivant l'exposition à des publicités pour de la nourriture se constituaient de produits identiques ou de même catégorie que les produits montrés dans lesdites publicités. Or, comme le rappelle l'UFC-Que-Choisir, seuls 20 % des produits montrés dans les publicités ont un réel intérêt nutritionnel. **De fait, limiter l'exposition des enfants et des adolescents à la publicité contribue à promouvoir une politique sanitaire et nutritionnelle de qualité.**

Une régulation allant dans le bon sens mais insuffisante jusque là

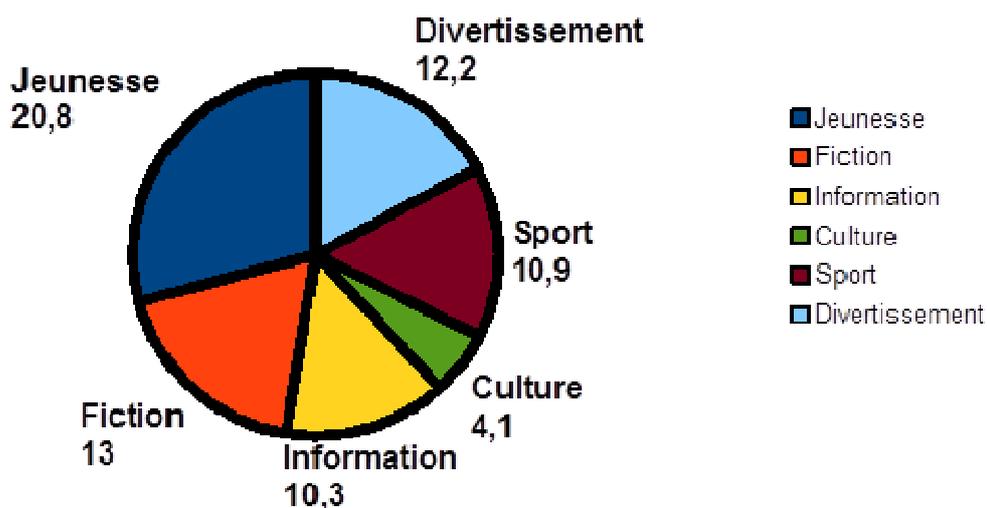
La loi n° 2016-1771 du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision constitue aujourd'hui la loi-cadre visant à préserver les enfants et les adolescents de la publicité. S'appuyant sur la loi de 2009 qui interdisait toute diffusion de publicité sur France Télévisions après 20 heures, cette loi prévoit en son article 1 un système d'autorégulation des services de télévision privés qui doivent chaque année transmettre au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) les informations relatives à leur mesure de contrôle des publicités diffusées durant les programmes jeunesse d'une part, et la suppression des publicités sur France Télévisions quinze minutes avant et après les programmes destinés prioritairement aux enfants de moins de douze ans, et durant la diffusion de ces derniers.

Si cette loi part d'une philosophie largement partagée, celle de limiter l'exposition des enfants et des adolescents aux publicités, il n'en demeure pas moins qu'elle reste insuffisante et contre-productive.

Insuffisante d'une part car malgré une prédominance de France Télévisions dans la diffusion des programmes jeunesse, deux tiers des audiences de ces derniers restent diffusés sur des chaînes du secteur privé. De fait, cela veut dire que la loi n'est venue que traiter un tiers du problème de l'exposition des enfants et des adolescents aux publicités. Cela tient notamment du fait que France Télévisions ne domine pas le secteur des programmes jeunesse en termes d'heures de diffusion. En effet, quand les chaînes du service public diffusent chaque année 200 heures de programmes destinés aux moins de douze ans, une chaîne spécialisée comme Gulli en diffuse plus du triple (640 heures par an pour être précis). En élargissant légèrement le propos, on peut s'apercevoir qu'au final, les

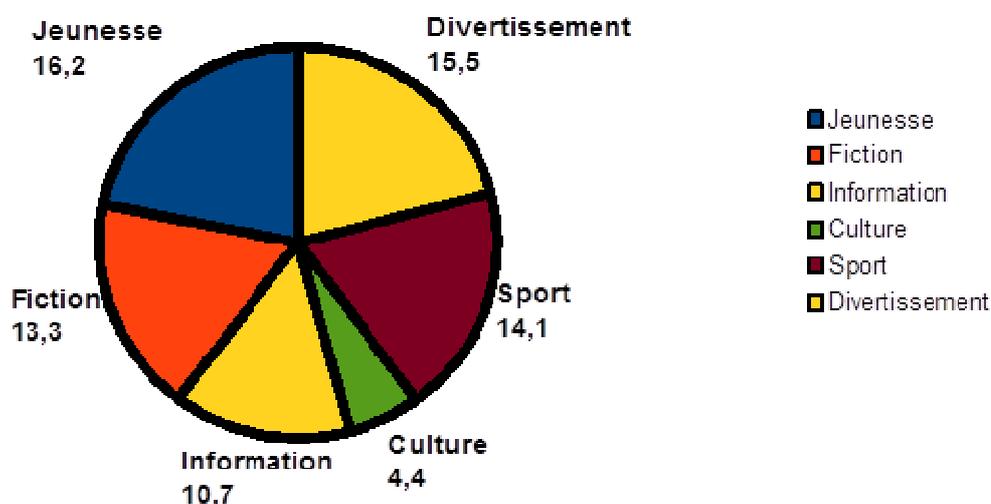
programmes jeunesse ne constituent qu'un pan des pratiques télévisuelles des enfants et des adolescents. Ainsi, la dernière étude CSA/Médiamétrie établit que sur les dix programmes les plus regardés par les jeunes de 4 à 10 ans, huit étaient des émissions de télé réalité, contre sept sur dix pour les jeunes de 10 à 14 ans. Et même si globalement, les programmes jeunesse constituent les programmes les plus regardés en propre, ils ne représentent qu'entre 16,2 et 20,1 % des programmes que regardent les enfants et les adolescents. De fait, n'interdire la publicité que dans le cadre des programmes destinés prioritairement aux enfants et aux adolescents et uniquement sur les chaînes du service public ne peut que couvrir une part infime du problème. S'il est impossible d'interdire toute publicité sur l'ensemble des programmes et des canaux de diffusion, élargir cette interdiction à l'ensemble des programmes de jeunesse pourrait renforcer la philosophie portée par la loi du 20 décembre 2016.

Programmes regardés par les enfants de 4 à 10 ans



Lire: Selon la dernière étude CSA/Médiamétrie, 20,8% des programmes regardés par les enfants de 4 à 10 ans étaient des programmes jeunesse

Programmes regardés par les enfants de 11 à 14 ans



Lire: Selon la dernière étude CSA/Médiamétrie, 16,2% des programmes regardés par les enfants de 11 à 14 ans étaient des programmes jeunesse

Contre-productive d'autre part car cette loi ne peut que conduire à la fragilisation de France Télévisions, dans un moment où les finances du service public audiovisuel sont fragilisées par des années de restriction budgétaire et par des réformes structurelles. Ainsi, la suppression de la publicité après 20 heures, non compensée, a entraîné la perte sèche de 750 millions d'euros entre 2009 et 2015 pour France Télévisions. Cette précarité avait conduit M. Marc SCHWARTZ, conseiller-maître de la Cour des Comptes, à être « *pessimiste sur les perspectives d'évolution de la publicité pour la chaîne publique* » dans son rapport de 2015 « France Télévisions 2020 : Le chemin de l'ambition ».

Concrètement, la réforme de 2009 a eu des effets pervers que la loi de 2016 va renforcer. À la baisse de moyens pour France Télévisions et ses capacités de production (malgré un accord entre la chaîne et les producteurs en 2016) va s'ajouter une concentration des moyens publicitaires sur le secteur privé. Si la baisse des prix des espaces publicitaires engendrée par la diminution des diffuseurs possibles pourrait permettre à de nouveaux produits plus sains, d'être mis sur le devant de la scène, il y a fort à craindre qu'on assiste plutôt à une multiplication des plages publicitaires sur les chaînes privées afin de pouvoir contenter les annonceurs. De fait, d'une volonté de diminuer l'exposition des enfants et des adolescents à la publicité, nous allons passer à une présence accrue de ces personnes devant lesdites publicités.

La concentration des annonces publicitaires sur un nombre limité d'acteurs, qui englobent deux tiers des audiences des programmes jeunesse va au final avoir l'effet exactement opposé à celui recherché par la loi. Cette proposition vise à réparer cette erreur en généralisant l'interdiction des publicités sur l'ensemble des programmes jeunesse. Si cela ne permettra pas d'éloigner totalement les enfants et les adolescents de la publicité, cette mesure constituerait un nouveau pas important en ce sens. Par ailleurs, si les retombées économiques seront plus importantes pour les chaînes privées que pour les chaînes publiques (pour rappel, 128 millions d'euros en 2015 pour TF1 et M6 contre 2,3 millions d'euros pour France 3 et France 4), les premières ont proportionnellement une assise économique plus importante que les secondes.

Le contenu de la présente proposition de loi

Cette proposition de loi vise donc à élargir le champ de la loi à l'ensemble des programmes jeunesse, qu'ils soient diffusés sur des chaînes publiques ou privées. Pour ce faire :

– L'**article 1^{er}** vise à donner une définition précise de ce qu'est un programme de télévision destiné aux enfants et aux adolescents, en s'appuyant sur les travaux d'Évelyne DIDIER et Jacques MÜLLER. Ainsi, il est prévu qu'un programme jeunesse réponde à un ou plusieurs critères parmi les suivants: ciblage des jeunes dans la conception du programme (personnages, musique, ambiance...), horaires de diffusion, équipe de suivi du programme par les services « jeunesse » des éditeurs de service, promotion du programme en direction des jeunes.

– Les **articles 2 et 3** abrogent les dispositions de la loi n° 2016-1771 du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique qui visait d'une part à limiter l'interdiction de la publicité dans les seuls programmes jeunesse diffusés sur une chaîne publique et d'autre part à mettre en place un système d'autorégulation pour le secteur privé audiovisuel. Il s'agit ici d'une condition nécessaire à l'élargissement de la mesure.

– L'**article 4** prévoit donc la suppression des publicités diffusées un quart d'heure avant, durant et un quart d'heure après les programmes jeunesse, quelle que soit la chaîne diffusant ledit programme.

– L’**article 5** complète la législation actuelle en matière de placement de produit, l’interdisant dans l’ensemble des programmes destinés à la jeunesse. En effet, la simple signalisation de cette pratique commerciale ne saurait suffire dans le cadre d’un programme principalement destiné aux jeunes, eu égard au fait que les habitudes de consommation des enfants se fait en partie par le biais de la télévision.

– L’**article 6** constitue le gage financier.

Tel est le sens de cette proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Après l'article 43 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, il est inséré un article 43-1 A ainsi rédigé :
- ② « *Art. 43-1 A.* – Est considéré comme un programme des services de télévision destiné aux enfants et adolescents de moins de douze ans la fiction, l'émission ou toute œuvre audiovisuelle répondant à un ou plusieurs des critères suivants :
- ③ « – la conception du programme pour les enfants ou les adolescents. Pourront notamment être pris en compte la présence de personnages jeunes, les thématiques touchant les enfants et les adolescents, le langage, les codes et la musique employés, le cadre de l'action ;
- ④ « – la diffusion du programme à des horaires appropriés à ces publics ;
- ⑤ « – l'habillage spécifique du programme, qui l'identifie comme s'adressant à ces publics ;
- ⑥ « – l'élaboration ou le suivi du programme par l'unité en charge de la jeunesse au sein du service ;
- ⑦ « – la promotion du programme par le service comme s'adressant à ces publics, dont les sites Internet, la communication dans la presse, la communication professionnelle, la présentation des programmes par la régie publicitaire. »

Article 2

L'article 2 de la loi n° 2016-1771 du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique est abrogé.

Article 3

- ① L'article 14 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée est ainsi rédigé :

- ② « *Art. 14.* – Le Conseil supérieur de l’audiovisuel exerce un contrôle, par tous moyens appropriés, sur l’objet, le contenu et les modalités de programmation des émissions publicitaires diffusées par les services de communication audiovisuelle en vertu de la présente loi. Il peut prendre en compte les recommandations des autorités d’autorégulation mises en place dans le secteur de la publicité.
- ③ « Les émissions publicitaires à caractère politique sont interdites.
- ④ « Toute infraction aux dispositions du deuxième alinéa est passible des peines prévues à l’article L. 90-1 du code électoral. »

Article 4

- ① Après l’article 43 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée, il est inséré un article 43-1 B ainsi rédigé :
- ② « *Art. 43-1 B.* – Les programmes des services de communication audiovisuelle destinés prioritairement aux enfants de moins de douze ans ne comportent pas de messages publicitaires autres que des messages génériques pour des biens ou services relatifs à la santé et au développement des enfants ou des campagnes d’intérêt général. Cette restriction s’applique durant la diffusion de ces programmes ainsi que pendant un délai de quinze minutes avant et après cette diffusion. Elle s’applique également à tous les messages diffusés sur les sites internet de ces mêmes services nationaux de télévision qui proposent des programmes prioritairement destinés aux enfants de moins de douze ans. »

Article 5

- ① Le premier alinéa de l’article 14-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « Le placement de produit est toutefois interdit dans tous les programmes des services de communication audiovisuelle destinés aux enfants et aux adolescents, tels que définis à l’article 43-1 A de la présente loi. »

Article 6

Les charges qui pourraient résulter pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs prévus par les articles 575 et 575 A du code général des impôts.