

Bruxelles, le 30 novembre 2021
(OR. en)

**Dossier interinstitutionnel:
2021/0381(COD)**

14374/21
ADD 3

AG 108
INST 421
PE 113
DATAPROTECT 271
CODEC 1553
FREMP 275
CONSOM 274
TELECOM 441
AUDIO 112
MI 899
DISINFO 41
COMPET 872

NOTE DE TRANSMISSION

| | |
|--------------------|---|
| Origine: | Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice |
| Date de réception: | 25 novembre 2021 |
| Destinataire: | Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne |
| N° doc. Cion: | SWD(2021) 356 final |
| Objet: | DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT accompagnant le document: Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique |

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2021) 356 final.

p.j.: SWD(2021) 356 final



Bruxelles, le 25.11.2021
SWD(2021) 356 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION
RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique

{COM(2021) 731 final} - {SEC(2021) 575 final} - {SWD(2021) 355 final}

Résumé de l'analyse d'impact

Analyse d'impact relative à l'initiative sur la transparence de la publicité à caractère politique

A. Nécessité d'une action

Quel est le problème et pourquoi se situe-t-il au niveau de l'UE?

La publicité à caractère politique transmet des messages politiques aux électeurs par l'intermédiaire de divers médias, de la presse écrite à la télévision en passant par les médias sociaux. Elle est utilisée dans les campagnes politiques et, plus généralement, pour façonner l'opinion publique et contribuer aux débats sur des sujets d'importance sociétale. Elle est spécifiquement réglementée pour que les élections soient libres et équitables. Un élément important des règles existantes est qu'elles visent à garantir une utilisation transparente de la publicité à caractère politique, afin que les citoyens puissent reconnaître les annonces publicitaires et que ceux qui les placent puissent être tenus de rendre des comptes. Il existe un intérêt public légitime à protéger cet aspect, pour garantir l'équité, l'égalité des chances et la transparence au cours du processus électoral, ainsi que le droit fondamental d'être informé de manière objective, transparente et pluraliste. Les règles nationales imposent donc des obligations aux acteurs politiques et aux entreprises fournissant des services de publicité à caractère politique. Traditionnellement, ces règles se concentraient sur les médias "hors ligne" (journaux, radiodiffuseurs, etc.), mais la publicité en ligne est de plus en plus répandue, car elle peut être diffusée avec plus de souplesse et cibler des publics très spécifiques. La publicité en ligne pose de nouveaux problèmes, notamment en ce qui concerne la transparence, la responsabilité et le ciblage manipulateur.

Tous les États membres disposent d'une législation pertinente en matière de publicité à caractère politique, ce qui se traduit, sur les plans du contenu, du champ d'application, de la mise en œuvre et du contrôle de l'application, par une mosaïque hétérogène de règles nationales qui créent des obligations pour les prestataires de services et qui s'appliquent différemment d'un État membre à l'autre et en fonction du média au moyen duquel la publicité est diffusée. Cette situation concerne en particulier les définitions et les exigences de transparence applicables, qui ont une incidence sur le contenu des annonces publicitaires. Certains États membres ayant l'intention d'introduire une nouvelle législation pour couvrir les nouveaux médias en ligne, cette fragmentation devrait s'accroître. Ce contexte juridique complexe entraîne des coûts et des problèmes, qui créent également des obstacles à la publicité à caractère politique en tant que service transfrontière au sein du marché intérieur, ce qui a une incidence directe sur le fonctionnement dudit marché.

Des données à caractère personnel sont utilisées pour cibler les messages politiques destinés aux citoyens en dirigeant les annonces publicitaires vers certains groupes et en adaptant le contenu. Le traitement de données à caractère personnel à de telles fins, en particulier de données considérées comme sensibles au titre du RGPD, et le ciblage de groupes suffisamment restreints pour permettre la fourniture non transparente de messages politiques sur mesure ont des effets négatifs spécifiques et prononcés sur les droits protégés des citoyens. Certains États membres ont également tenté ou envisagent d'intervenir en ce qui concerne le ciblage, mais ces mesures se sont révélées problématiques.

Ces questions ont également une incidence sur les processus démocratiques et les campagnes au niveau de l'UE, y compris des partis politiques européens. Le cadre juridique de l'UE applicable aux partis politiques européens ne réglemente pas le recours à la publicité à caractère politique, et la fragmentation et l'incertitude peuvent entraver la capacité de ces partis à mener des campagnes à l'échelle de l'UE.

La présente analyse d'impact examine les principaux problèmes liés aux annonces publicitaires à caractère politique et leurs causes, sous trois angles:

1. les acteurs économiques qui souhaitent mener des campagnes dans plusieurs médias et/ou plusieurs États membres sont confrontés à des obstacles importants et à des coûts supplémentaires, en raison des différences de réglementation en matière de transparence entre les États membres et entre les contextes

en ligne et hors ligne. Certains acteurs politiques et économiques profitent de cette situation pour contourner les règles. C'est aussi à cause de cette situation qu'une grande partie des annonces publicitaires à caractère politique se retrouvent en ligne;

2. cette situation réduit la capacité des règles nationales relatives aux annonces publicitaires à caractère politique à protéger les processus démocratiques et les droits fondamentaux. Le ciblage des annonces publicitaires à caractère politique en ligne et d'autres techniques de manipulation créent des problèmes supplémentaires;

3. la transparence est insuffisante pour ce qui est des annonces publicitaires à caractère politique parrainées par des partis politiques européens qui font campagne dans toute l'UE sur des questions européennes.

Quels sont les objectifs à atteindre?

Les objectifs généraux sont les suivants: 1) faciliter la fourniture de services de publicité à caractère politique et de services connexes au sein du marché intérieur tout en favorisant des processus démocratiques équitables, sur la base de normes de transparence élevées et harmonisées et de l'utilisation licite de techniques de ciblage; 2) prévoir des normes de transparence élevées pour les partis politiques dans l'UE afin de soutenir des élections libres et équitables.

Les objectifs spécifiques sont les suivants: a) réduire la fragmentation juridique, supprimer les obstacles aux services transfrontières et réduire les coûts de ces services, b) définir des exigences élevées en matière de transparence pour les annonces publicitaires à caractère politique (y compris les annonces publicitaires "thématiques"), c) s'attaquer aux risques spécifiques liés à la protection des données résultant de l'utilisation de certaines techniques de ciblage et d'amplification, d) assurer un contrôle efficace des obligations envisagées et renforcer les résultats réglementaires, e) promouvoir une plus grande transparence et des élections libres et équitables grâce au respect des règles par les partis politiques dans l'UE. La réalisation de ces objectifs renforcera également la résilience face aux manipulations de l'information et ingérences étrangères.

Quelle est la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'UE (subsidiarité)?

C'est au niveau de l'UE que l'action sera la plus efficace, étant donné que les États membres considérés individuellement ne peuvent ni s'attaquer à la fragmentation du marché ni agir sur la nature transfrontière des problèmes recensés. Plusieurs États membres ont adopté une législation sur la transparence et le ciblage de la publicité à caractère politique ou envisagent de le faire. La fragmentation va donc s'accroître, ce qui compromet le droit à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services dans l'ensemble de l'UE et ne permet pas non plus d'atteindre les objectifs poursuivis par la réglementation. Disposer de normes à l'échelle de l'UE applicables aux annonces publicitaires à caractère politique et aux services connexes apporterait une sécurité juridique, supprimerait les coûts de mise en conformité liés à la fourniture transfrontière de services et réduirait les risques de non-conformité. Les acteurs économiques seraient moins enclins à cloisonner le marché intérieur et davantage incités à fournir des services transfrontières d'annonces publicitaires à caractère politique conformes et à en créer de nouveaux. Par contre, les effets d'une législation purement nationale sont limités à un seul État membre. Ils risquent d'être contournés ou de ne pas être compris par les prestataires de services d'autres États membres. Ils ne résoudraient pas les problèmes à l'échelle de l'UE recensés ci-dessus et pourraient même les aggraver. En outre, la nature transfrontière des activités, en particulier dans l'environnement en ligne, pose d'importants problèmes en matière de transparence et de ciblage, qu'une réglementation purement nationale dans ce domaine ne serait pas en mesure de résoudre. La protection des données est harmonisée au niveau de l'UE et des mesures supplémentaires devraient être prévues à ce même niveau. En outre, seule l'UE pourrait prévoir des mesures à l'échelle de l'UE en ce qui concerne la publicité à caractère politique des partis politiques européens: cela permettrait de garantir que la législation nationale n'entrave pas leurs campagnes au niveau de l'UE.

B. Solutions

Quelles sont les différentes options pour atteindre les objectifs? Y a-t-il une option privilégiée? Si tel n'est pas le cas, pourquoi?

En ce qui concerne les acteurs économiques au sein du *marché intérieur*, les options sont les suivantes:

1.1. des **mesures contraignantes limitées** pour aligner certaines définitions et prévoir la conservation des informations, ainsi que des mesures non contraignantes et des normes pour promouvoir la transparence lors de l'utilisation d'annonces publicitaires à caractère politique en ligne et hors ligne et soutenir de nouvelles interventions, y compris l'autoréglementation. Les mesures non contraignantes couvrent également le recours à des techniques de ciblage;

1.2. des **mesures contraignantes** pour harmoniser les exigences de transparence applicables aux annonces publicitaires à caractère politique, accompagnées de mesures non contraignantes et de normes. Les mesures contraignantes portent également sur le recours à des techniques de ciblage dans le cadre des annonces publicitaires à caractère politique.

En ce qui concerne les *partis politiques*, les options sont les suivantes:

2.1. des **mesures contraignantes limitées** pour adapter le cadre actuellement applicable aux partis politiques européens afin d'y introduire l'obligation, pour les partis, de soutenir une utilisation transparente des annonces publicitaires à caractère politique;

2.2. **l'extension du cadre existant** pour y introduire des obligations complémentaires imposant aux partis politiques européens d'assurer une transparence significative lors de l'utilisation d'annonces publicitaires à caractère politique. Habilitier de manière appropriée l'Autorité pour les partis politiques européens à rendre compte de la conformité.

Dans le cas de l'option 2.1 comme de l'option 2.2, des mesures non contraignantes s'appliqueraient aux partis politiques nationaux, avec des recommandations à adresser aux États membres en vue de l'introduction de normes équivalentes pour tous les acteurs politiques.

Quelles sont les positions des différentes parties prenantes? Qui soutient quelle option?

- Il existe une demande générale en faveur d'une définition uniforme de ce qui constitue la publicité à caractère politique.
- Les parties prenantes sont largement favorables à une action de l'UE, en particulier à des mesures de transparence visant à faire en sorte i) que suffisamment d'informations soient fournies concernant les annonces publicitaires à caractère politique – pour permettre le suivi des campagnes sur les différentes plateformes et dans les différents médias – et ii) que les informations soient conservées et mises à la disposition du public.
- Des voix réclament soit l'interdiction des annonces publicitaires ciblées à caractère politique, soit leur autorisation uniquement après le consentement explicite des utilisateurs.
- La réglementation des annonces publicitaires hors ligne (largement réglementées) et en ligne (peu ou pas réglementées) doit être rééquilibrée.
- Les États membres sont également largement favorables à des possibilités de contrôle plus efficace (hors ligne et en ligne) pour lutter contre les pratiques opaques en matière d'annonces publicitaires à caractère politique.

C. Incidences de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

L'option privilégiée devrait avoir un effet positif par rapport au scénario de référence:

- en accroissant la sécurité juridique et en supprimant les coûts liés à la fragmentation de la réglementation;
- en améliorant la transparence du ciblage, ce qui aura une incidence positive sur les droits fondamentaux;
- en fournissant une base claire à des fins de contrôle et en permettant ainsi aux autorités nationales de demander les informations nécessaires pour surveiller les annonces publicitaires à caractère politique

| |
|---|
| <p>et de coopérer en matière d'enquêtes et de contrôle de l'application;</p> <ul style="list-style-type: none"> • en renforçant la transparence des processus démocratiques, ainsi que la protection contre la manipulation au moyen de techniques de ciblage. • la surveillance active des campagnes politiques lors des élections européennes nécessiterait également que les partis politiques européens divulguent des informations activement et en temps utile et que le rôle et les ressources de l'Autorité en matière de contrôle soient renforcés. |
| <p>Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?</p> |
| <p>Acteurs économiques: coûts de mise en conformité liés à la mise en œuvre des obligations en matière de transparence et de contrôle (coûts d'adaptation uniques et coûts de mise en conformité permanents). Toutefois, les coûts globaux supportés par les prestataires de services devraient être inférieurs à ceux du scénario de référence, étant donné que la réduction de la fragmentation entraîne des gains d'efficacité.</p> <p>Autorités nationales et Autorité pour les partis politiques européens: coûts uniques liés à la formation et à la capacité de s'adapter et de tirer le meilleur parti des nouvelles possibilités en vue d'une réglementation plus efficace. Coût de l'acquisition du répertoire des partis politiques européens. Compensés par des gains d'efficacité, un meilleur accès à l'information et une meilleure coordination au niveau de l'UE.</p> <p>Partis politiques européens: certains coûts liés à la divulgation d'informations sur la plateforme commune répertoriant les annonces publicitaires, compensés par le renforcement de la sécurité juridique et la réduction des coûts des campagnes paneuropéennes.</p> |
| <p>Quelles sont les incidences sur les PME et la compétitivité?</p> |
| <p>Les nouvelles exigences aideront les PME à développer leurs services de publicité à caractère politique par-delà les frontières au sein du marché intérieur. L'adaptation de leurs systèmes d'information pour se conformer à l'obligation passive de conserver des informations sur les annonces publicitaires à caractère politique entraînerait des coûts uniques mineurs. Ces coûts seraient compensés par les économies réalisées grâce à la cohérence accrue des règles dans l'ensemble de l'UE.</p> |
| <p>Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?</p> |
| <p>Coûts uniques de formation du personnel administratif et coûts récurrents de contrôle du respect des obligations en matière de transparence et de ciblage. Ces coûts devraient être compensés par des gains d'efficacité découlant de l'harmonisation des obligations et de la rationalisation et du renforcement du processus de contrôle. Actuellement, le contrôle de l'application est toutefois faible.</p> |
| <p>Y aura-t-il d'autres incidences notables?</p> |
| <p>Le renforcement de la responsabilité des acteurs politiques encouragerait une culture d'ouverture et d'honnêteté dans le cadre des campagnes et devrait contribuer à rétablir la confiance du public dans l'utilisation de la publicité à caractère politique et, plus généralement, dans le débat politique public et l'intégrité du processus électoral.</p> |
| <p>Proportionnalité</p> |
| <p>Les mesures proposées sont proportionnées aux objectifs définis (voir l'encadré relatif à la subsidiarité ci-dessus).</p> |
| <p>D. Suivi</p> |
| <p>Quand la législation sera-t-elle réexaminée?</p> |
| <p>Dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement envisagé.</p> |