



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE
DU REDRESSEMENT
PRODUCTIF



CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ÉCONOMIE
DE L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE ET DES TECHNOLOGIES

TELEDOC 792
120 RUE DE BERCY
75572 PARIS CEDEX 12

N° 2013 / 17 / CGEiet / SG

RAPPORT

LOI SAPIN

ET PUBLICITÉ SUR INTERNET

Gérard LALLEMENT
Ingénieur général des mines

Jacques SERRIS
Ingénieur général des mines

Dominique VARENNE
Contrôleur général économique et financier

Juillet 2013

Ce rapport a été remis en juillet 2013 au ministre de l'Économie et des Finances, qui l'avait commandé. Il reflète les analyses des rapporteurs à la date de remise du rapport.

Synthèse

Par lettre de mission du 17 avril 2013, le ministre de l'économie et des finances a demandé au CGEJET d'analyser les questions techniques et économiques liées à l'application de la loi Sapin à la publicité en ligne. La loi Sapin, publiée en 1993, encadre l'achat d'espace publicitaire par un intermédiaire pour le compte d'un annonceur.

En France, à l'inverse de la publicité média traditionnelle (presse et télévision notamment), la publicité en ligne est en forte progression (+6,3 % en 2012). Même si elle ne représente aujourd'hui qu'une part minoritaire du marché de la publicité média (2,5 milliards d'Euros en 2012, soit 17 % de ce marché, contre 3,1 milliards pour la publicité dans la presse et 4 milliards pour la publicité à la télévision), elle pourrait devenir, comme au Royaume Uni, le premier média publicitaire. Cependant, les dépenses des annonceurs profitent faiblement aux sites de contenu (hors moteurs de recherche, annuaires et comparateurs de prix) : sur un euro investi dans la publicité numérique, c'est au plus 20 centimes qui, en termes statistiques, leur reviennent.

Les groupes de communication renforcent leur présence dans le numérique. L'utilisation d'outils complexes liés à la connaissance des clients est à l'origine de la création d'emplois qualifiés. Les sociétés qui se sont créées ou renforcées dans ce domaine ont contribué au développement de ces emplois, que l'on peut chiffrer à quelques milliers. Par ailleurs, un mouvement de concentration s'est traduit, dans les agences, par la disparition de plus de dix mille emplois en dix ans.

Dans le domaine de la publicité sur internet, de nouvelles technologies apparues récemment, comme la vente d'espaces aux enchères et en temps réel, prennent depuis deux ans une part croissante du marché des bannières. Couplées à des techniques de suivi du parcours des internautes (visites de sites successives) ou à la connaissance de leurs comportements statistiques, elles permettent aux supports de redonner un supplément de valeur à des espaces auparavant invendus, et aux annonceurs de disposer d'un ciblage plus fin de leurs prospects commerciaux sur un nombre très important de sites.

A côté des acteurs traditionnels de la publicité, les annonceurs et leurs agences d'un côté, les supports et leurs régies, de l'autre, de nouveaux acteurs sont ainsi apparus dans le domaine de la publicité en ligne.

L'activité de ces intermédiaires a été analysée selon plusieurs critères : la nature de leurs relations contractuelles, financières et techniques avec les annonceurs et les supports, la nature de leur prestation et leur intervention, directe ou non, dans la préconisation ou la décision d'achat d'espace. Cette analyse fait apparaître que les principales difficultés concernant l'application de la loi Sapin tiennent à l'affiliation, à l'achat d'espace en temps réel, au positionnement de certains acteurs comme régies et à l'activité de certains intermédiaires à l'achat, trading desks et acteurs intégrant l'achat d'espace dans leur offre (tels que le reciblage ou le profilage).

Les recommandations de la mission sont les suivantes :

Faire respecter les dispositions de la loi Sapin et les adapter à la publicité en ligne

- Clarifier la notion de régie : il est proposé que les acteurs liés aux annonceurs et les acteurs liés aux supports soient clairement identifiés et que l'appellation de régie recouvre une activité qui justifie leur assimilation aux supports.

- Adapter la notion de mandat : dans le cadre d'un contrat de vente à la performance, le mandat pourrait prévoir que le mandataire communique à l'annonceur le coût et le nombre d'espaces réellement utilisés pour une campagne, sans que sa rémunération soit fixée par cet élément.
- Permettre aux intermédiaires techniques de jouer un rôle d'opérateur de la facturation.

Faire respecter la transparence concernant l'identité des supports et des annonceurs et les éléments de facturation

L'achat en temps réel ne permet plus à chaque support d'émettre des factures pour chaque espace acheté, mais les techniques et les données disponibles permettent de répondre au besoin de transparence des acteurs. Il est proposé :

- qu'une concertation entre les différents acteurs soit organisée afin de définir les processus à mettre en œuvre pour assurer la transparence sur les transactions et mettre en place des outils de contrôle de la facturation ;
- de mettre en place un observatoire des prix de l'achat d'espace en temps réel.

Clarifier la portée de la notion de préconisation d'achat d'espace

De nombreux intermédiaires proposent des services utilisant des données permettant aux annonceurs d'améliorer la qualité du ciblage des offres d'espaces proposées par les supports. Des services de même nature sont proposés aux supports pour leur permettre de mieux valoriser leur offre. Dans ce dernier cas, s'agissant de préconisations intimement liées à l'offre commerciale du vendeur d'espace, elles ne doivent pas être considérées comme relevant de la loi Sapin.

La notion de prestation globale

La possibilité pour les agences de proposer une prestation globale comprenant de l'achat d'espace a été reconnue pour les imprimés publicitaires. L'extension de cette notion recréerait de l'opacité et doit être maniée avec précaution. Pour éviter qu'elle ne devienne un moyen d'échapper à la loi Sapin pour des prestations usuelles, elle devrait être encadrée solidement, ce qui paraît difficile à réaliser. Dans ces conditions, la mission ne préconise pas d'en étendre la portée.

Table des matières

1 -Introduction.....	7
1.1 -De l'annonceur vers l'internaute ou de l'internaute vers l'annonceur ?.....	7
1.2 -Une chaîne d'acteurs qui continuent à innover et à se transformer.....	8
1.3 -Un souci de transparence.....	8
2 -L'économie du marché de la communication.....	9
2.1 -Le marché de la communication est financé, pour une part significative, par les grands annonceurs ; il est caractérisé par la prépondérance du hors média et une augmentation importante de la publicité sur internet.....	9
2.1.1 -Les dépenses de communication des annonceurs sont, pour les deux tiers d'entre elles, des dépenses hors-média.....	9
2.1.2 -Malgré la montée en puissance de la publicité sur internet, les dépenses média sont en diminution en France.....	10
2.1.2.1 -Les dépenses en médias traditionnels (hors internet) sont en repli.....	10
2.1.2.2 -Internet est le média qui a connu la plus forte croissance depuis dix ans.....	11
2.1.3 -Les grands annonceurs jouent un rôle prépondérant dans l'économie du marché de la publicité.....	12
2.2 -Les groupes de communication et les régies publicitaires concentrent leurs moyens et développent de nouvelles approches du métier.....	12
2.2.1 -La faible croissance du marché publicitaire est à l'origine de la réduction du nombre des agences et de la baisse des effectifs salariés.....	12
2.2.2 -Les régies : un secteur dispersé largement dominé quelques grandes entreprises.....	12
2.2.3 -Le métier se transforme avec la prise en compte des besoins des annonceurs sous une forme globale.....	13
2.3 -Le marché de la publicité en ligne est en forte progression.....	13
2.3.1 -Google est un acteur prépondérant de ce marché sur lequel de nouveaux entrants sont apparus.....	13
2.3.2 -Les groupes de communication renforcent leur présence dans le numérique.....	14
2.3.3 -Les investissements des annonceurs profitent faiblement aux supports internet.....	15
2.3.4 -Les nouveaux entrants contribuent de façon inégale au développement de l'emploi... ..	15
2.4 -Les recettes publicitaires issues de l'internet sont inférieures, en France, à celles des pays comparables.....	15
2.4.1 -Il existe un différentiel important avec des marchés plus matures - l'Allemagne et la Grande-Bretagne.....	15
2.4.2 -Le poids du numérique dans la publicité média est en forte croissance dans tous les pays.....	16
3 -Les acteurs traditionnels de la publicité se diversifient avec l'arrivée de nouvelles technologies et assistent à l'émergence de nouveaux métiers.....	17
3.1 -Les acteurs traditionnels identifiés par la loi Sapin.....	17
3.1.1 -Les acteurs, acheteurs d'espace, à l'origine du message publicitaire.....	18
3.1.1.1 -Les annonceurs.....	18
3.1.1.2 -Les agences de publicité.....	18
3.1.2 -Les acteurs qui vendent l'espace publicitaire.....	19
3.1.2.1 -Les supports.....	19
3.1.2.2 -Les régies.....	20

3.2 -Nouvelles prestations et nouveaux acteurs.....	20
3.2.1 -Les modalités propres à la publicité en ligne.....	21
3.2.1.1 -Les liens sponsorisés.....	21
3.2.1.2 -Les bannières achetées en temps réel.....	23
3.2.1.3 -L'e-mailing.....	26
3.2.1.4 -Les comparateurs de prix.....	26
3.2.1.5 -Les annuaires.....	26
3.2.1.6 -L'utilisation des données des internautes.....	27
3.2.2 -Les nouveaux intervenants dans la chaîne d'achat et de vente d'espace publicitaire.....	27
3.2.2.1 -Le fonctionnement de la place de marché (ad exchange).....	28
3.2.2.2 -Les acteurs se plaçant du côté des vendeurs.....	28
3.2.2.3 -Les acteurs se plaçant du côté des acheteurs.....	29
3.2.2.4 -Les acteurs mixtes.....	29
3.2.2.5 -Les trading desks.....	29
3.2.2.6 -Les plates-formes d'affiliation.....	29
3.3 -Le point de vue des acteurs.....	30
4 -Les principaux processus d'achat / vente de supports publicitaires en ligne.....	31
4.1 -Les plates-formes d'affiliation.....	31
4.2 -L'achat en temps réel (real time bidding RTB).....	33
4.2.1 -Du côté de l'offre (vente).....	33
4.2.2 -Du côté de la demande (achat).....	34
4.2.3 -La facturation	35
4.2.4 -Les services et le conseil en préconisation d'achat d'espace	35
4.3 -Les processus de constitution d'une offre de supports à la vente.....	36
4.3.1 -Le cas particulier d'Adsense, de Google.....	37
4.4 -Les processus d'achat d'espace pour le compte des annonceurs.....	37
4.4.1 -Les trading desks.....	38
4.4.2 -Les services spécialisés, reciblage (retargeting) et profilage.....	39
5 -Propositions.....	40
5.1 -Faire respecter l'article 20 de la loi Sapin et l'adapter à la publicité en ligne.....	40
5.1.1 -Clarifier la notion de régie.....	41
5.1.2 -Adapter la notion de mandat.....	41
5.1.3 -Permettre aux intermédiaires techniques de jouer un rôle d'opérateur de la facturation.....	41
5.2 -Faire respecter, tout au long de la chaîne des acteurs, la transparence concernant l'identité des supports et des annonceurs et les éléments de facturation.....	42
5.2.1 -Mettre en place des outils de contrôle de la facturation.....	42
5.2.2 -Mettre en place un observatoire des prix de l'achat d'espace en temps réel.....	43
5.3 -Clarifier la portée de la notion de préconisation d'achat d'espace.....	43
5.4 -La notion de prestation globale.....	43
Annexe : liste des organismes rencontrés.....	45

1 - Introduction

Par lettre de mission du 17 avril 2013, le ministre de l'économie et des finances a demandé au CGEJET d'analyser les questions techniques et économiques liées à l'application de la loi Sapin à la publicité en ligne et de « *présenter d'ici le 31 juillet 2013 un diagnostic et les recommandations qu'il jugera appropriées afin d'apprécier la réalité et l'ampleur des contraintes techniques et des charges économiques induites par une application stricte de la loi Sapin et des gains qu'apporteraient les adaptations proposées par les acteurs du marché* ».

Publiée en 1993, la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention dans le monde de la publicité de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques - dite loi Sapin - encadre l'achat d'espace publicitaire par un intermédiaire pour le compte d'un annonceur. L'intermédiaire doit prendre le rôle de mandataire et le support de l'espace doit réaliser une facturation directe de l'annonceur (article 20). Ni le mandataire ni le conseil en plan média ou préconisation de support publicitaire ne peuvent recevoir de rémunération de la part du vendeur d'espace (articles 21 et 22). Le support doit rendre compte à l'annonceur des conditions dans lesquelles le message publicitaire est diffusé (article 23). Les sociétés de conseil en plan média ou préconisation d'achat d'espace doivent déclarer leurs liens d'intérêt avec les supports (article 24).

Les conditions d'application de la loi Sapin ont été précisées dans une circulaire de 1994, puis par la jurisprudence. Conçue pour l'achat d'espace dans les médias et les imprimés publicitaires, elle s'est appliquée à l'achat d'espace pour la publicité en ligne, telle que les bannières sur des pages internet ou l'achat de mots-clés pour l'affichage de liens sponsorisés dans les résultats de moteurs de recherche. Elle s'applique aux publicités proposées par des annonceurs opérant en France et visant un public principalement français.

Dans le domaine de la publicité en ligne, de nouvelles technologies permettent de mettre en relation en permanence des milliers d'annonceurs avec des centaines de milliers de supports, par le biais de plusieurs types d'intermédiaires, gérant des plates-formes ou des interfaces. Cette évolution atteint une nouvelle dimension avec la vente d'espace aux enchères en temps réel (on compte alors en millions de publicités servies individuellement à des millions d'internautes). Développées depuis plus longtemps pour l'achat de mots-clés, ces techniques d'achat en temps réel prennent depuis deux ans une part croissante du marché des bannières, et pourraient représenter à l'avenir une part essentielle des ventes d'espace pour la radio et la vidéo numérique.

1.1 - De l'annonceur vers l'internaute ou de l'internaute vers l'annonceur ?

Le marché de la publicité en ligne ne peut pas être décrit, comme pour la publicité traditionnelle, par une chaîne d'acteurs qui va de l'annonceur au support de la publicité. Qu'il utilise un PC, une tablette ou un mobile, l'internaute à qui l'on sert un message est connecté. Avant même de lui servir un message publicitaire, on peut connaître son profil et ce à quoi il s'intéresse. On peut mesurer s'il est réellement exposé au message, puis suivre sa réaction.

La chaîne de la publicité en ligne est donc une double chaîne, de l'annonceur jusqu'à l'internaute et de l'internaute vers l'annonceur. Des infrastructures techniques et des logiciels permettent, à l'instant ou une page est appelée par un internaute, de mettre aux enchères un espace publicitaire sur cette page, de sélectionner une annonce et de la servir, le tout en un peu plus d'un dixième de seconde. D'autres technologies permettent de recueillir, stocker et traiter de multiples informations sur l'internaute et de les mettre à disposition des acteurs de la publicité en ligne (data et big data).

Même si l'internaute reste anonyme, l'achat d'audience se rapproche d'une relation individuelle entre l'annonceur et chacun des internautes qu'il cible pour lui délivrer son message, via le média qui se présente à l'occasion de la navigation.

Pour les supports en ligne, cela ouvre des perspectives de commercialisation d'une offre d'espace en forte croissance. Pour les annonceurs, cela permet des campagnes mieux ciblées, et, à terme, de coupler la publicité avec la gestion de la relation client, en créant des bases de données intégrées (data management platform, DMP). Dans l'intérêt des internautes, il faut concilier la gratuité de services financés par la publicité avec la qualité de la navigation et la pertinence des messages liée à la connaissance des profils avec la préservation des données personnelles.

1.2 - Une chaîne d'acteurs qui continuent à innover et à se transformer

La publicité en ligne reprend des pratiques classiques (bannières, e-mail marketing...) mais invente aussi de nouvelles formes de publicité, comme l'achat de liens sponsorisés sur les moteurs de recherche. Les réseaux sociaux cherchent leur modèle, vis à vis du grand public, mais aussi des entreprises : aux USA, des PME les utilisent pour leurs relations clients – fournisseurs. De nouveaux modèles de publicité adaptés aux modes de navigation sur mobile et plus généralement moins intrusifs vis à vis de la navigation des internautes (publicité dite naturelle, native advertising) sont testés en permanence.

Pour répondre à la complexité entraînée par l'enrichissement des formats de publicité (rich média), le développement de la vidéo, la croissance du trafic sur les mobiles ou les tablettes, de nouvelles technologies permettent d'industrialiser la production des annonces et de fluidifier leur diffusion par la création de nouveaux formats publicitaires multi-écrans. De nouveaux services apparaissent, pour qualifier les supports ou les annonceurs, établir le profil des internautes, estimer la valeur d'une impression en temps réel pour répondre aux enchères, optimiser la conduite d'une campagne et son retour sur investissement, lutter contre la fraude...

Cette évolution mondiale donne lieu à un foisonnement de technologies, essentiellement logicielles et de services, appuyées sur des infrastructures techniques importantes, réseaux et centres de données. Beaucoup d'entreprises implantées en Europe sont d'origine américaine, en commençant par les géants de l'internet. Mais la France est aussi un terrain d'innovation, avec l'émergence de nombreuses start-up, dont certaines se développent à l'international. Les grands groupes médias internationaux investissent dans ces nouveaux marchés.

1.3 - Un souci de transparence

Dans un marché en pleine mutation, tous les acteurs qu'a rencontrés la mission, à commencer par les annonceurs, sont très attachés à la transparence qui s'est imposée avec l'application de la loi Sapin. L'objectif de la mission est donc de faire des propositions pour préserver, et dans certains cas pour retrouver, cette transparence, tout en accompagnant le développement des nouveaux marchés de la publicité en France.

Comme le propose la note d'analyse de juin 2013 du Commissariat général à la stratégie et à la prospective « Internet : prospective 2030 » : il faut « traduire sur internet les principes généraux du droit : si internet a pu bénéficier d'exemptions, sa diffusion massive et l'imbrication de plus en plus forte des mondes matériel et immatériel l'imposent désormais ».

2 - L'économie du marché de la communication

2.1 - Le marché de la communication est financé, pour une part significative, par les grands annonceurs ; il est caractérisé par la prépondérance du hors média et une augmentation importante de la publicité sur internet

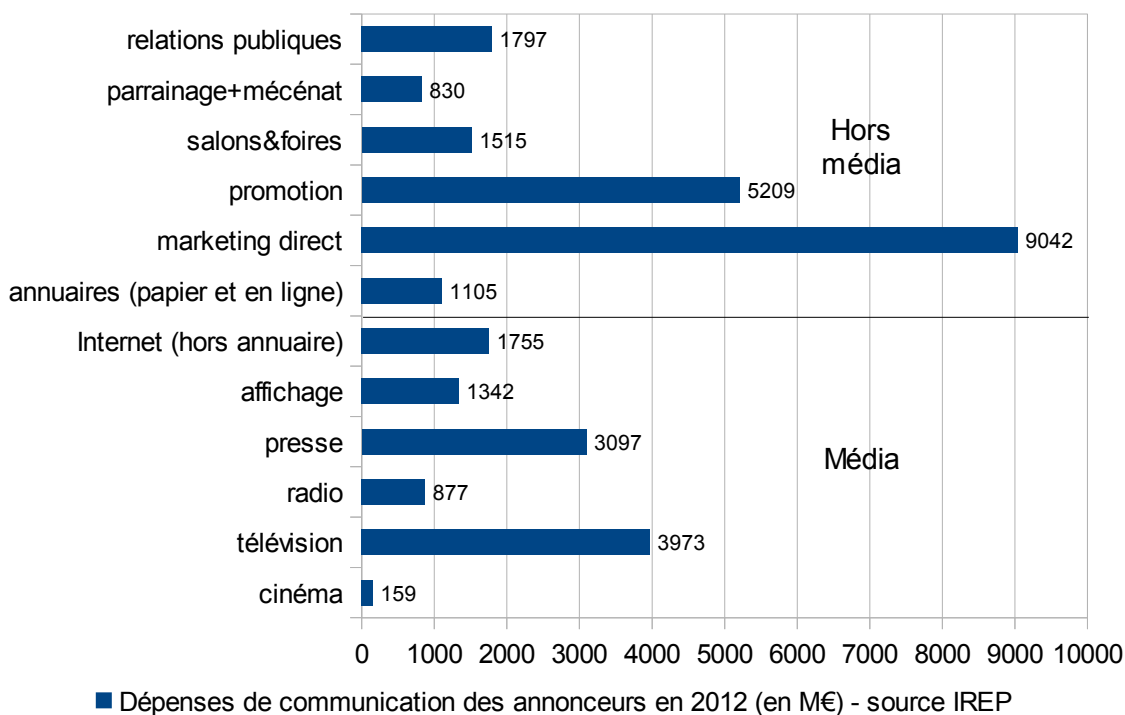
Les dépenses de publicité appartiennent à l'une ou l'autre des deux catégories : le média ou le hors média. Le média comprend le cinéma, la télévision, la radio, la presse, l'affichage et internet. Le hors média regroupe le marketing direct, les actions de promotion, les relations publiques, les salons et foires, les annuaires, le parrainage et le mécénat.

Une ambiguïté est associée à cette typologie, les annuaires papier relèvent du hors média mais les annuaires en ligne appartiennent à la catégorie média. Dans la suite de ce document, nous classerons, sauf indication contraire, les annuaires internet dans la catégorie média.

En 2012, les dépenses des annonceurs se sont élevées à 31,02 milliards d'Euros. C'est une diminution de 1,2 % par rapport à 2011 (31,41 milliards).

2.1.1 - Les dépenses de communication des annonceurs sont, pour les deux tiers d'entre elles, des dépenses hors-média

La répartition des dépenses -19,8 milliards pour le hors média et 11,2 milliards pour le média - montrent que le hors média est encore largement prépondérant dans les dépenses publicitaires des annonceurs. La répartition est la suivante :



Le hors-média n'est pas, en général, considéré comme de la publicité au sens strict ; il contribue néanmoins au développement des marques et des produits et offre des retours sur investissement parfois plus tangibles que les actions média. Cela explique qu'il représente encore les deux tiers des budgets de communication des annonceurs.

Les dépenses hors média sont particulièrement importantes en France par rapport au Japon et aux USA. Elles s'établissent au même niveau (environ 60%) depuis plus de 20 ans. Le tableau suivant montre la répartition hors média/média dans différents pays entre 1991 et 2000¹.

	Hors média	Média
Japon	22 %	78 %
USA	46 %	54 %
Espagne	49 %	51 %
Royaume Uni	50 %	50 %
Suède	55 %	45 %
Pays-Bas	58 %	42 %
France	59 %	41 %
Allemagne	61 %	39 %

Cette situation est connue des pouvoirs publics ; un rapport d'information fait, au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation de l'impact de la libéralisation de la publicité télévisée et les perspectives ainsi ouvertes pour l'ensemble des acteurs concernés, par le sénateur Philippe LEROY, reconnaissait en 2005, que « *selon les experts, la forte ampleur des investissements publicitaires hors média représenterait une singularité française, qui s'expliquerait par une série de particularismes de marché, mais aussi, géographiques et réglementaires* ».

Après deux années de baisse en 2008 et 2009, la part des dépenses hors média est de nouveau en augmentation : les dépenses hors média ont baissé en 2008 (-1,2%) et plus fortement encore en 2009 (-6,5%). Entre 2003 et 2012, l'évolution est légèrement positive (+4%).

2.1.2 - Malgré la montée en puissance de la publicité sur internet, les dépenses média sont en diminution en France

2.1.2.1 - Les dépenses en médias traditionnels (hors internet) sont en repli

Le marché de la publicité média est particulièrement sensible au contexte économique. En 2012, à l'exception de la publicité non adressée et au cinéma (respectivement, +0,6% et +0,4%), les médias traditionnels ont régressé.

La régression la plus forte est celle de la presse² : -9,9 % pour la presse quotidienne nationale (PQN), -6,7 % pour la presse quotidienne régionale (PQR), -5,5 % pour la presse magazine, -23,7 % pour la presse gratuite d'annonces, -2,5 % pour la presse gratuite d'information et -1,5 % pour les hebdomadaires régionaux. La publicité à la télévision est elle aussi en chute malgré la multiplication des espaces publicitaires (-4,5%). La publicité à la radio, est également en baisse mais dans une moindre mesure (-1,2%).

1 source : étude CREA -Université Paris Dauphine

2 Source : étude IREP « Le marché publicitaire français en 2012 »

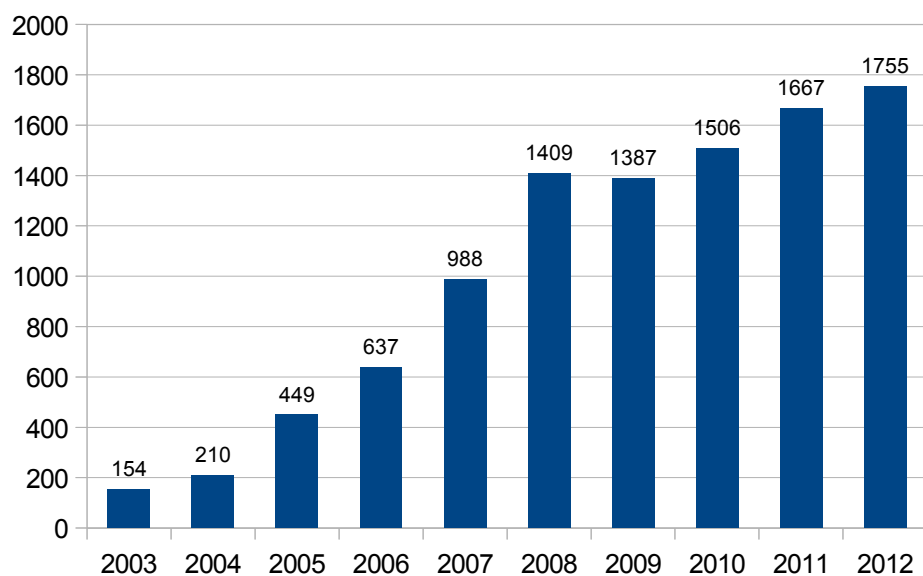
Sur une période de dix ans³, le bilan est négatif : -8,1 %.

Le rapport du sénateur Philippe LEROY, déjà cité, attribuait la faiblesse de la publicité média au développement jugé insuffisant d'une offre de supports adaptés : « *L'une des explications au développement des dépenses publicitaires dans le hors média tient dans l'existence de contraintes réglementaires fortes sur la publicité, notamment sur la publicité télévisée, et à l'absence d'une gamme suffisamment vaste de supports médiatiques pour toucher, qualitativement et quantitativement, les cibles des campagnes promotionnelles* ».

Enfin, on peut s'interroger sur le point de savoir si la loi Sapin a eu un effet défavorable sur le développement de la publicité média. La stabilité du rapport entre le hors média et le média depuis plus de 20 ans, pour les raisons évoquées précédemment, ne permet pas de conclure en ce sens. La comparaison avec les pays étrangers montre que les pays où la publicité média est particulièrement développée sont ceux qui disposent de supports TV et presse puissants ; ce sont eux qui captent l'essentiel des dépenses média des annonceurs.

2.1.2.2 - Internet est le média qui a connu la plus forte croissance depuis dix ans

Les annonceurs investissent de plus en plus dans la communication sur internet. En 2012, les dépenses ont continué de croître (+5,3%) à un rythme, il est vrai, moins soutenu que précédemment. En termes de répartition, les liens sponsorisés (977 M€, +7%) et les bannières (display) (631 M€, +4,4 %) ont connu la plus forte progression tandis que l'e-mailing régressait (147 M€, -1,6%).



■ Dépenses de communication des annonceurs sur internet (en M€) - source : IREP

Le numérique est l'inducteur de changements profonds qui affectent la publicité et dont les effets sont appelés à durer. Ce constat est partagé par les professionnels. Maurice Lévy, président du directoire du groupe Publicis affirme⁴ « *Tel un tsunami silencieux, le numérique est en train de bouleverser toutes les économies du monde, tous les comportements des consommateurs, l'avenir de tous les médias. Nous ne sommes pas dans une évolution qui se fait par un mouvement de quelques degrés mais dans une profonde révolution qui va changer la nature des choses et de notre profession* ».

3 Source : étude Xerfi700 « Les agences de publicité et de communication »

4 Rapport d'activité 2012 du groupe Publicis

2.1.3 - Les grands annonceurs jouent un rôle prépondérant dans l'économie du marché de la publicité

La publicité média et hors média est accessible à une multitude d'entreprises. Bien qu'il n'existe pas de statistiques globales en la matière, on peut avancer que celles qui y recourent se chiffrent en centaines de milliers, voire en millions. Cependant, un nombre limité d'entre elles pèsent de manière significative sur ce marché. En France, dix annonceurs font près de 10 % des dépenses publicitaires (source Kantar média). D'après l'Union des annonceurs, les 300 entreprises membres de cette association représentent 80 % de l'achat d'espaces publicitaires.

Les annonceurs recourent de façon différenciée aux différents canaux dont ils disposent. Si les plus grands utilisent la télévision et la publicité extérieure, les plus petits utilisent plus souvent que les autres, les possibilités de la publicité sur internet⁵ ainsi que celles de la presse locale. Internet présente avec cette dernière des caractéristiques communes en ce sens qu'il est accessible, adapté aux besoins et peu onéreux.

2.2 - Les groupes de communication et les régies publicitaires concentrent leurs moyens et développent de nouvelles approches du métier

2.2.1 - La faible croissance du marché publicitaire est à l'origine de la réduction du nombre des agences et de la baisse des effectifs salariés

Les agences sont très dépendantes de l'activité des entreprises. Après l'explosion de la bulle internet, les effectifs se sont stabilisés puis ont légèrement augmenté jusqu'en 2008 ; ils ont ensuite chuté assez sensiblement jusqu'en 2010⁶, avec 95848 salariés et 18071 entreprises. Entre 2002 et 2010, le secteur a perdu 14,2 % de ses effectifs.

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
-2,4 %	-5,7 %	+2,2 %	-0,9 %	-1,42 %	1,7 %	0,9 %	-6,3 %	-2,9 %

Evolution des effectifs des agences de publicité (en%) entre 2002 et 2010 – Source : Pôle emploi

La dispersion des entreprises du secteur (60 % des agences ont moins de quatre employés) explique la concentration intervenue entre 2009 et 2011 avec 4154 cessations d'activité⁷ (acquisition, fusion ou changement de raison sociale), soit plus de 20 % des entreprises. Au global, entre 2001 et 2010, le nombre des agences a suivi la même évolution que celle des effectifs avec une réduction de 11,5 %.

2.2.2 - Les régies : un secteur dispersé largement dominé quelques grandes entreprises

Le secteur des régies est plus restreint que celui des agences : il compte 3282 entreprises pour 28405 salariés⁸. Avec un effectif moyen de 7 salariés par entreprise, ce secteur est très dispersé et largement dominé par quelques grandes entreprises : les dix plus importantes réalisent plus de la moitié du chiffre d'affaire de la profession.

5 Source : UDA, « Les chiffres clés des annonceurs », édition 2012. Le cinquième quintile des dépenses de communications étudiées dans l'étude (20886 annonceurs) est le fait d'entreprises qui réalisent 43 % de leurs investissements dans la presse et 15 % dans l'internet. A l'inverse, le premier quintile des dépenses de communication est le fait d'entreprises qui réalisent 17 % de leurs investissements dans la presse et 13 % dans l'internet.

6 Source : INSEE

7 Source : Coface

8 Source : INSEE, chiffres 2010

Comme les agences, les régies sont en outre très dépendantes de l'activité économique de la zone où elles opèrent.

2.2.3 - Le métier se transforme avec la prise en compte des besoins des annonceurs sous une forme globale

Les grands groupes de communication se sont lancés dans des opérations d'acquisition afin de se positionner comme des prestataires globaux ; ils répondent aux attentes de leurs clients en élargissant la palette des services qu'ils proposent : création, intégration du digital, analyse des données, référencement, animation des réseaux sociaux, etc. A titre d'illustration, Dentsu a acquis, en mars 2013, le britannique Aegis, ce qui lui permet de se renforcer dans le digital et d'étoffer sa présence internationale. Dans une tribune du quotidien Le Monde⁹, Gabriel DABI-SCHWEBEL, fondateur de l'agence « 1min30 », confirme cette tendance : « *Il faut que les agences se spécialisent, proposent une offre qui leur est propre, un format ou un programme. Non pas une spécialisation par compétence, qui donnerait des résultats parcellaires – rédactionnel ou vidéo, Facebook ou Twitter, CRM ou e-mailing, etc.-, mais une spécialisation systémique. Il faut que les agences mettent en place des processus complets, parfaitement maîtrisés et adaptés aux problématiques des clients* ».

2.3 - Le marché de la publicité en ligne est en forte progression

2.3.1 - Google est un acteur prépondérant de ce marché sur lequel de nouveaux entrants sont apparus

En France, les recettes de la publicité en ligne ont évolué comme suit (en M€) :

	2011	2012	Variation 2011/2012
Search	1066	1141	+7,0 %
Display	616	649	+5,4 %
Annuaire	449	474	+4,8 %
Affiliation	207	217	+5,6 %
e-mailing	95	95	0,0 %
Comparateurs de prix	131	140	+6,9 %
Publicité sur mobile ¹⁰	37	48	+29,7 %
Total	2359	2507	+6,3 %

Source : UDECAM, SRI, Cap Gemini consulting, observatoire de l'e-pub 9ème édition

La part de marché de Google dans le search est de 91 % (contre 65 % aux États-Unis). Google est également présent dans la syndication de contenu publicitaire avec son réseau AdSense et dans les places de marché avec DoubleClick Ad Exchange. Dans ces domaines, Google est également l'acteur principal du marché.

⁹ Le Monde, 24 juillet 2013

¹⁰ Malgré le nombre de smartphones en circulation (24 millions en France), la publicité sur mobile est encore faiblement développée en France où l'essentiel de l'inventaire mobile n'est pas vendu faute d'annonceurs. Cette situation est très différente au Royaume Uni où le marché de la publicité pour mobile devrait atteindre 1300 M€ (source IREP) en 2013. Aux États-Unis, eMarketer prévoit que la publicité sur mobile rejoindra le fixe vers 2017.

En 2012, le chiffre d'affaires consolidé de Google est de 50 milliards de dollars dont 67 % sont générés par le search et 25 % par les autres formes de publicité (AdSense, ad exchange, etc).

A côté de cet acteur dominant, existent d'autres acteurs dédiés au numérique. Les comparateurs de prix, véritables supports publicitaires, ou les réseaux sociaux comme Facebook ou Twitter ont des recettes publicitaires en forte augmentation.

Des sociétés, constituées souvent sous la forme de régie, interviennent dans la vente d'espaces publicitaires en temps réel (Real Time Bidding, RTB) ; elles sont présentées en détail dans la suite du présent rapport. Même si la place de ce marché dans celui, plus global, du display est encore marginale (environ 10% des achats de bannières en 2012¹¹), sa croissance rapide (15 % des achats de bannières au premier semestre 2013 avec une prévision à 20 % en 2014) et son extension probable à d'autres secteurs (IPTV, radio sur internet, mobile) en font un relais de croissance majeur du secteur. C'est lui qui, aujourd'hui, concentre les efforts des professionnels de la publicité.

Ces nouveaux acteurs ont trouvé leur place entre les agences de publicité et les régies traditionnelles. Ils peuvent être de simples intermédiaires techniques ou intervenir dans le processus d'achat/vente d'espaces publicitaires. Ils captent une part importante de la valeur ajoutée que génèrent les nouvelles techniques.

Il est difficile de connaître la rémunération de chacun de ces acteurs le long de la chaîne d'acquisition des espaces. Elle dépend de la nature de l'achat, de la qualité des données relatives à l'internaute, du suivi qui en est fait, etc. Selon RUBICON¹², en 2010 aux Etats-Unis, pour un CPM moyen payé par l'annonceur de 4 \$, l'éditeur reçoit 1,80 \$. De son côté, Google AdSense for content reverse 68 % de ses recettes aux supports. Les informations recueillies par la mission, relatives aux rémunérations des intermédiaires, montrent qu'un coût d'intermédiation supérieur à 50 % est plausible dans l'état actuel du marché. **Ce taux est nettement supérieur au taux constaté par les annonceurs pour les médias traditionnels.**

2.3.2 - Les groupes de communication renforcent leur présence dans le numérique

Le numérique constitue, pour certains groupes, un facteur de différentiation compétitif. En 2012, le groupe Publicis a tiré 33 % de ses revenus du numérique (contre 30,6 % en 2011), ce qui le positionne au premier rang mondial de la communication numérique et interactive. Pour y parvenir, Publicis a fait l'acquisition de Digitas, Razorfish puis Rosetta ainsi que d'autres agences numériques spécialisées. En 2008, Publicis a également créé Vivaki pour développer et partager les outils numériques et d'analyse.

La stratégie du groupe Havas est différente : il n'a pas fait d'acquisitions significatives dans le digital mais a créé la marque « Havas Digital Group » afin de réunir toutes les entités numériques sous une marque commerciale. Le numérique se trouve ainsi intégré dans les agences créatives et médias sans qu'une entité spécifique ait été dédiée à cet effet.

La montée en puissance du numérique se traduit par des créations d'emplois. A titre d'exemple, Havas, Publicis et Omnicom ont créé 75 postes de travail en 2013 et prévoient d'en ouvrir 150 en 2014 (source UDECAM).

11 Source : SRI UDECAM PWC, baromètre de l'e-pub - bilan du premier semestre 2013

12 Données issues d'une présentation faite par RUBICON, disponible à cette adresse : <http://fr.slideshare.net/Matiro/matiro-event-rubicon-keynote>

2.3.3 - Les investissements des annonceurs profitent faiblement aux supports internet

Les dépenses de communication des annonceurs se répartissent à hauteur de 60 % dans les liens sponsorisés, les annuaires et les comparateurs de prix et de 40 % dans le display, l'e-mailing et l'affiliation. Pour les médias traditionnels qui ouvrent des sites internet, la part de marché accessible est donc limitée à 40 %. Statistiquement, avec l'hypothèse que la moitié des dépenses du display et de l'affiliation reviennent aux supports (Cf. 2.3.1), cela signifie que sur un Euro investi dans la publicité numérique, seuls 20 centimes, au plus, reviennent aux médias numériques.

2.3.4 - Les nouveaux entrants contribuent de façon inégale au développement de l'emploi

Parmi les nouveaux acteurs, les sociétés qui ont le plus contribué au développement de l'emploi en France sont celles qui ont mis au point une technologie propre et à ce titre emploient un nombre significatifs d'ingénieurs, ou celles qui, disposant d'une assise financière solide, développent avant tout, leur activité commerciale.

Parmi les premiers, citons CRITEO, société française spécialisée dans le reciblage, créée en 2005, qui compte aujourd'hui 800 salariés dont 400 en France (200 ingénieurs). Parmi les secondes, Google France emploie 300 salariés (chiffres 2011).

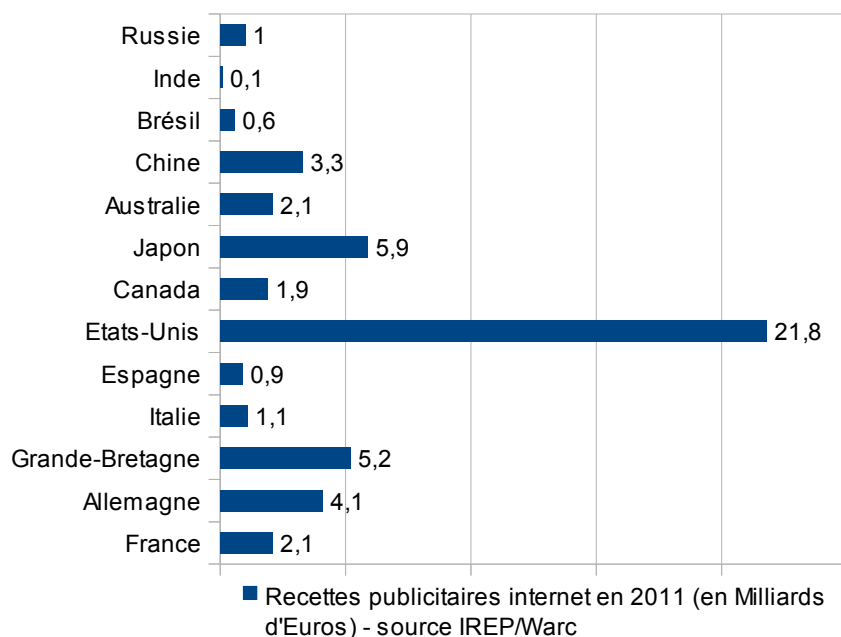
D'autres entreprises n'en sont encore qu'au début de leur développement sur le territoire ; elles comptent souvent moins d'une dizaine de salariés. C'est le cas notamment des sociétés qui se présentent comme des intermédiaires techniques ; les neuf plates-formes d'affiliation membres du Collectif des plates-formes d'affiliation représentent environ 500 emplois. La mission ne dispose pas de statistiques globales concernant ces sociétés mais elle estime qu'elles peuvent représenter quelques milliers d'emplois.

2.4 - Les recettes publicitaires issues de l'internet sont inférieures, en France, à celles des pays comparables

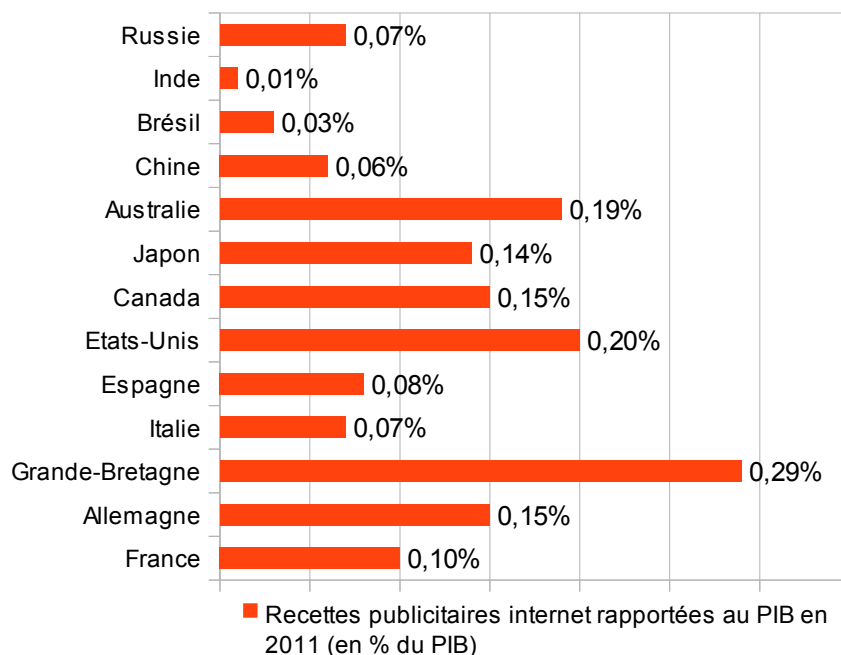
2.4.1 - Il existe un différentiel important avec des marchés plus matures - l'Allemagne et la Grande-Bretagne

Cette situation ne reflète pas seulement la taille du marché de la publicité dans les trois pays (France, Allemagne, Grande-Bretagne). En 2011, avec un montant de 4,1 milliards d'Euros¹³, les recettes publicitaires issues de l'internet sont en Allemagne deux fois plus élevées qu'en France alors que le différentiel n'est que de 50 % dans les recettes média (18,8 milliards d'Euros en Allemagne vs. 12,7 milliards en France). Avec la Grande-Bretagne, la situation est encore plus contrastée ; les recettes internet y sont 2,5 fois plus élevées pour des recettes média supérieures de 30 %.

13 Source : IREP/ZAW, IAB, Warc

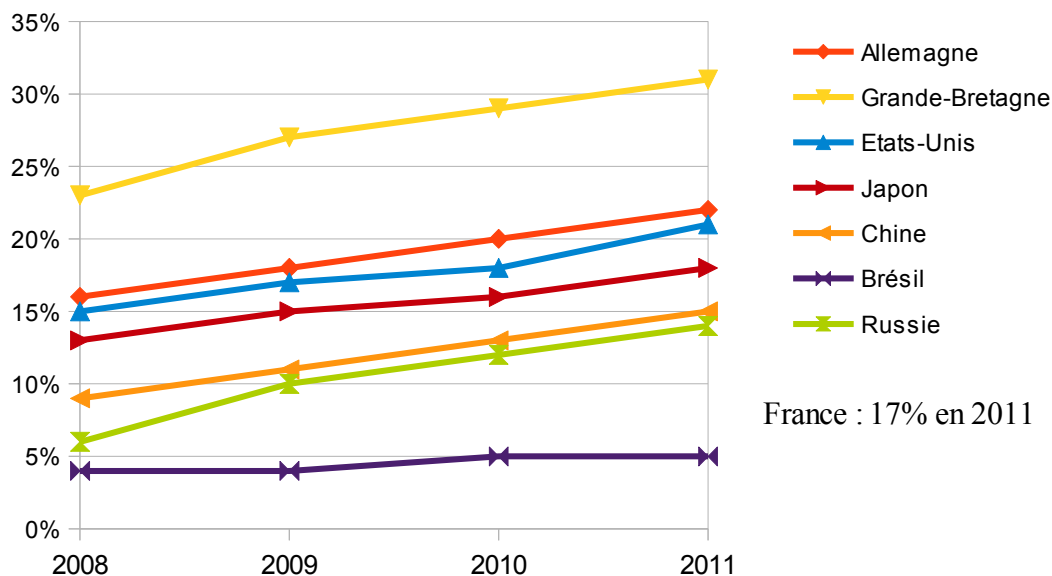


Rapportés au PIB, les écarts sont moins importants. Ils mettent toutefois en évidence l'existence de quatre groupes : la Grande Bretagne (0,29 % du PIB), l'Australie et les États-Unis (0,20 % du PIB), le Japon, le Canada et l'Allemagne (0,15 % du PIB) et enfin un groupe de pays, dont la France, où les recettes publicitaires internet représentent moins de 0,1 % du PIB.



2.4.2 - Le poids du numérique dans la publicité média est en forte croissance dans tous les pays

En Grande-Bretagne, depuis 2011, l'internet est la source de la majeure partie des recettes publicitaires média (31,2 % du total vs. 30,1 % pour la télévision). Ce média est en progression dans l'ensemble des pays.



Evolution de la part de l'internet dans le total des recettes publicitaires
Sources : IREP/ZAW, IAB Europe, Warc, Projeto inter-meios, CTR China, Magnaglobal,
The advertising association, Dentsu, AKAR

3 - Les acteurs traditionnels de la publicité se diversifient avec l'arrivée de nouvelles technologies et assistent à l'émergence de nouveaux métiers

La loi Sapin, dans ses articles 20 à 24, identifie quatre catégories d'acteurs : les annonceurs et les agences média, d'une part, et les supports et les régies, d'autre part.

La circulaire d'application du 19 septembre 1994 apporte des précisions mais conserve ces catégories. Depuis, l'apparition d'internet a fait évoluer le rôle de chacun de ces acteurs et a suscité l'apparition de nouveaux métiers inconnus jusqu'alors.

Pour rester dans le cadre légal formel, un grand nombre d'acteurs de ces nouveaux métiers se sont positionnés dans la catégorie des régies, voire ont estimé que la loi Sapin ne leur était pas applicable. Or ces positionnements divers peuvent apparaître dans certains cas discutables et relever plus de la convenance que d'une réalité économique solidement étayée ou d'une réalité de l'activité exercée.

La tentation de créer une nouvelle catégorie d'acteur spécifique à internet peut être forte afin de mieux refléter la situation actuelle. Toutefois, internet est un monde mouvant et innovant et une tentative de définition légale des nouveaux acteurs actuels risquerait d'être obsolète dans les mois qui viennent et rapidement incomplète.

Dans ces conditions, il apparaît plus pertinent de garder les quatre catégories définies par la loi Sapin et d'analyser précisément les nouveaux services proposés et les rôles de chacun des nouveaux acteurs afin d'arriver à une meilleure délimitation de chaque catégorie.

3.1 - Les acteurs traditionnels identifiés par la loi Sapin

La loi Sapin est structurée autour de la notion d'achat et de vente d'espace publicitaire. Elle positionne les acteurs en fonction de leur rôle dans cette activité : achat d'espace ou vente d'espace et impose des obligations spécifiques en fonction de ce critère.

3.1.1 - Les acteurs, acheteurs d'espace, à l'origine du message publicitaire

Cette catégorie comprend deux grands types d'acteurs : les annonceurs et les agences média qui participent chacun à la mise au point du message et se positionnent en acheteurs d'espace publicitaire.

3.1.1.1 - Les annonceurs

Les annonceurs sont clairement identifiés comme les entreprises qui ont un message publicitaire à diffuser.

Ils sont composés des acteurs traditionnels, dont les plus importants sont les constructeurs automobiles, les entreprises de télécommunications et la grande distribution, mais également des nouveaux acteurs de l'économie numérique, uniquement implantés sur internet, dits « pure players » qui ont également besoin de se faire connaître. Ces derniers sont souvent moins puissants que les annonceurs traditionnels mais leur grand nombre, et la croissance de celui-ci, leur donne une place particulièrement importante dans le monde de la publicité sur internet.

En effet un grand nombre de petites entreprises auxquelles le marché national, voire international, de la publicité traditionnelle était fermé du fait des coûts élevés nécessaires, peuvent désormais accéder à ce marché grâce à internet qui permet de lancer des messages publicitaires ciblés à des coûts très inférieurs et parfaitement modulables et contrôlables, avec une efficacité mesurable et vérifiable.

Les annonceurs continuent d'utiliser les modes de publicité traditionnels, télévision, presse écrite ou radio, qui restent très importants, mais utilisent tous également la publicité sur internet dans ses nouvelles méthodes et sont confrontés à un changement de système qui bouleverse les procédures habituelles. Ils sont particulièrement attachés à la transparence concernant le prix du support, née de la loi Sapin, et sont à l'origine des interrogations sur les évolutions en cours.

3.1.1.2 - Les agences de publicité

Les agences de publicité, dites agences média, sont des prestataires de service pour les annonceurs chargés d'élaborer les plans médias, de donner des conseils pour la conduite des campagnes, etc. Par ailleurs, ils sont le plus souvent chargés d'acheter l'espace publicitaire nécessaire pour la campagne de l'annonceur. Pour cette dernière activité, qui est l'activité d'intermédiation prévue par l'article 20 de la loi Sapin, ils doivent disposer d'un mandat d'achat de la part de l'annonceur afin d'assurer la transparence entre l'annonceur et le support sur lequel la publicité doit paraître. Les agences ne peuvent, pour cette activité d'intermédiaire, être rémunérées que par l'annonceur. Les factures d'achat d'espace sont établies au nom de l'annonceur et lui sont envoyées directement.

Les agences peuvent cependant offrir des prestations globales à des prix convenus en assurant toutes les fonctions et responsabilités de l'éditeur. La circulaire d'application de la loi Sapin de 1994 précise : «...l'agence qui assure toutes les fonctions et responsabilités de l'éditeur et, en conséquence, propose à l'annonceur une prestation globale, à un prix convenu, n'agit pas comme intermédiaire et n'est pas pour ces opérations, tenue à prendre le statut de mandataire ». Il faut noter que la circulaire d'application ne vise que les imprimés publicitaires.

Postérieurement à cette circulaire, un arrêt de la cour d'appel de Colmar du 11 septembre 2008 décide : « les dispositions de l'article 20 de la loi du 29 janvier 1993, dite « loi Sapin » selon lesquelles tout achat d'espace publicitaire ou de prestations ayant pour objet l'édition ou la distribution d'imprimés publicitaires ne peut être réalisé par un intermédiaire que pour le compte d'un annonceur et dans le cadre d'un contrat écrit n'ont ni pour objet ni pour effet d'imposer aux agences de publicité de n'agir que comme intermédiaires et de leur interdire de vendre

directement à un annonceur des prestations ayant notamment pour objet l'édition d'imprimés publicitaires. Il en ressort qu'une agence de publicité peut intervenir soit comme l'intermédiaire pour le compte d'un annonceur qui finance la prestation, auquel cas elle est soumise aux dispositions de cette loi, soit comme prestataire notamment lorsqu'elle assure elle-même la prestation auquel cas elle est soustraite aux dispositions de cette loi ».

Même si l'affaire en question portait également sur des imprimés publicitaires, cette notion de prestation globale semble pouvoir éventuellement être étendue à d'autres types de prestations, la Cour utilisant la formule « *et de leur interdire de vendre directement à un annonceur des prestations ayant **notamment** pour objet l'édition d'imprimés publicitaires* ».

Comme pour les médias traditionnels, les agences qui pilotent des campagnes sur internet sont mandataires de leurs clients.

3.1.2 - Les acteurs qui vendent l'espace publicitaire

Les vendeurs d'espace regroupent deux catégories : les supports eux-mêmes et les régies publicitaires qui agissent pour le compte des supports.

3.1.2.1 - Les supports

Cette catégorie d'acteurs regroupe ceux qui disposent d'un espace sur lequel de la publicité peut être éditée.

Si les supports traditionnels que sont la presse ou les grands médias jouent toujours un rôle important dans la publicité numérique classique du fait de leur notoriété, de nouveaux supports ont émergé. Les nouvelles formes de la publicité sur internet transforment l'ensemble des pages consultées par les internautes en support publicitaire potentiel.

La publicité numérique peut en effet prendre plusieurs formes : une forme traditionnelle qui la rapproche voire l'assimile complètement à la publicité classique et une forme faisant appel à des techniques nouvelles, qui seront détaillées ci-dessous, qui multiplient les possibilités et les types de publicité.

Les supports affichent sur leurs pages des bandeaux publicitaires en réservant directement, ou par l'intermédiaire des régies, des emplacements définis par avance sur les pages de leur site. Cette pratique n'apporte aucun élément nouveau par rapport à la publicité à la télévision ou dans les médias écrits.

Avec la multiplicité quasi infinie des supports publicitaires, sont apparues de grandes quantités d'invendus que les supports ont confié à des régies pour les vendre sous la forme de bouquets.

Par ailleurs, l'achat de l'emplacement de la publicité n'est plus obligatoirement réalisé par avance mais peut se faire en temps réel. Ce mode d'achat attache plus d'importance à l'internaute qui s'est connecté qu'à l'identité du support sur lequel la publicité paraît.

Ces nouvelles méthodes de publicité concourent à l'effacement de l'identité des supports.

Du point de vue économique, la coexistence de ces modes de publicité permet aux supports traditionnels de conserver un revenu publicitaire élevé pour leurs emplacements de qualité et de vendre à bas prix les emplacements qui n'ont pas été réservés par avance, ce qui améliore leurs revenus globaux.

Toutefois cette dernière assertion doit être modulée car, à terme, un risque de transfert de la publicité traditionnelle vers la publicité nouvelle à bas prix ne peut être écarté dans la mesure où le rapport des prix est de 1 à 10.

L'effacement des supports, souvent regroupés dans une cascade d'intermédiaires, nuit à la transparence voulue par la loi Sapin puisqu'il n'y a plus de transmission de l'identité du support final jusqu'à l'annonceur, mais uniquement jusqu'au dernier vendeur de la chaîne. Les intermédiaires se mettent effectivement en coupure dans la transaction entre le vendeur et l'acheteur.

Cette situation ne reçoit pas l'approbation de l'ensemble des supports, ou de leurs régies exclusives, qui souhaitent continuer à valoriser leur notoriété et craignent que le développement de l'achat de publicité en temps réel ne devienne le mode normal d'achat, quel que soit le type de publicité, et bien au-delà de la simple vente des invendus. Par ailleurs les annonceurs ne semblent pas non plus adhérer complètement à cette perte de repère vis à vis des supports dans la mesure où ils souhaitent pouvoir piloter au plus près leur campagne.

3.1.2.2 - Les régies

La loi Sapin assimile les régies aux supports mais aucun statut juridique particulier n'est attaché à cette activité.

Traditionnellement, les régies étaient liées aux grands supports pour commercialiser leur espace publicitaire, mais cette activité s'est beaucoup diversifiée.

En effet, des régies se sont superposées pour améliorer les possibilités de commercialisation en agrégeant l'espace de différents supports, et pour renforcer leur offre aux agences et aux annonceurs. On parle régies ou de sous-régies dont les liens entre elles peuvent prendre différentes formes juridiques (commissionnaires, mandataires, etc...). Il faut noter que les petits supports qui ont peu d'espace à vendre ou une faible notoriété sur le marché pourraient difficilement disposer de leur propre régie et le groupement avec d'autres supports de même nature peut améliorer leur efficacité économique.

Dans la suite du présent rapport, les auteurs appellent régies les structures qui ont deux caractéristiques principales : elles vendent de l'espace publicitaire et elles travaillent en lien, et en général dans l'intérêt, des supports dont elles commercialisent les espaces. Il faut noter toutefois que cette appellation de régie a tendance à être utilisée pour des raisons de commodité juridique par des acteurs qui n'ont ni lien avec les supports, ni comme objet de garantir leurs intérêts.

La loi Sapin, qui les assimile aux supports, prévoit que les factures des régies liées à ces ventes d'espace publicitaires doivent être envoyées aux annonceurs de façon transparente.

Ces quatre types d'acteurs se retrouvent sur les formes de publicité traditionnelle, mais également sur des formes de publicité numérique, à côté des nouvelles prestations délivrées par de nouveaux acteurs.

3.2 - Nouvelles prestations et nouveaux acteurs

La publicité sur internet utilise des moyens nouveaux pour afficher des bannières ou des liens sponsorisés qui constituent des innovations et ont fait éclore des sociétés spécialisées dans les technologies permettant de nouvelles prestations.

3.2.1 - Les modalités propres à la publicité en ligne

Ces prestations publicitaires présentent les caractéristiques suivantes : système d'enchère en temps réel pour leur achat (RTB : real time bidding, liens sponsorisés), utilisation des données personnelles de l'internaute pour mieux cibler la publicité et améliorer son efficacité et indifférence plus ou moins forte à l'identité du support sur lequel cette publicité apparaît.

Elles doivent être analysées au regard des difficultés qu'elles peuvent susciter pour l'application de la loi Sapin.

Cette grille d'analyse devrait permettre de répondre aux questions suivantes :

- qui sont les intermédiaires entre les annonceurs et les supports, quelles sont leurs relations techniques, contractuelles et financières ?
- qui prend les décisions de vente ou d'achat d'espace et quel est le critère pour distinguer cette décision d'une prestation technique ?
- qui fait du conseil en préconisation d'achat d'espace ?

3.2.1.1 - Les liens sponsorisés

Le référencement du site d'un annonceur sur un moteur de recherche peut s'appuyer sur 2 stratégies, qu'une entreprise peut, soit gérer en interne, soit confier à un prestataire extérieur :

- l'optimisation du site pour le faire apparaître en bonne place dans les résultats de la recherche naturelle. Cette recherche naturelle n'est pas considérée comme de la publicité ni de l'achat d'espace.
- l'achat de mots-clés, qui permettent l'affichage de liens sponsorisés considérés comme de la publicité. La plupart des agences média ont développé des équipes spécialisées dans la gestion de l'achat de mots-clés. Pour une grande entreprise, le portefeuille de mots-clés peut se compter en dizaines de milliers (80 000 mots pour une entreprise que la mission a rencontrée, en comptant les mots mal orthographiés, qui s'achètent aussi). Les entreprises présentes uniquement sur internet, quant à elles, ont tendance à gérer elles-mêmes leurs mots-clés.

Les liens sponsorisés correspondent aux annonces qui apparaissent en haut et sur le côté des pages des moteurs de recherche appelées par l'internaute. Lorsque la demande de l'internaute correspond au mot-clé acheté par l'annonceur, le lien sponsorisé s'affiche sur la page.

Cette publicité utilise directement les données de l'internaute puisqu'elle est déclenchée en fonction de la recherche de celui-ci ; par exemple, si la recherche porte sur le domaine des voyages, les annonceurs qui ont acheté les mots-clés voyage, location, tourisme ... car ils correspondaient à leur offre verront une référence vers leur site affichée sous la forme de lien sponsorisé. Le clic de l'internaute sur un des liens affichés renverra vers le site correspondant.

L'achat de mots-clés par les annonceurs se fait par un système d'enchères en temps réel, celui qui a proposé le meilleur prix pour ce mot-clé gagne l'enchère, sous réserve d'éventuelles corrections apportées par le moteur de recherche qui peut utiliser d'autres critères que le prix comme la qualité du site, par exemple. Cette procédure est mise en œuvre à chaque demande de l'internaute. Les annonceurs peuvent cependant gérer leur budget par des critères associés à l'enchère : budget limité, durée limitée, région, exclusions....

L'annonceur ne paie que lorsque l'internaute clique réellement sur le lien affiché, ce qui est apprécié par les annonceurs.

La dispersion du prix d'achat des mots-clés est très grande, de moins de 20 centimes au coût par clic jusqu'à 4 ou 5 Euros pour les mots les plus chers¹⁴. L'annonceur doit donc optimiser ses achats en fonction des résultats, par un processus dynamique sur la durée d'une campagne. Il dispose pour cela d'un compte chez le moteur de recherche, avec un accès lui permettant de paramétrer ses enchères, d'en suivre les résultats et l'efficacité.

Par ailleurs, d'autres formes d'achat de mots-clés existent, notamment par l'utilisation des moteurs de recherche personnalisés. Un bon exemple est l'offre « AdSense pour les recherches » développée par Google. Il s'agit d'un service gratuit qui permet à un éditeur d'intégrer un moteur de recherche sur son site, dans l'optique de générer des revenus grâce aux clics sur les annonces diffusées sur les pages des résultats de recherche (l'éditeur reçoit 51 % du revenu de Google). L'opérateur du moteur de recherche joue alors un rôle d'intermédiaire entre l'annonceur et le support.

Du point de vue de la loi Sapin :

- S'agissant de la question des relations entre les supports et les annonceurs, cette forme de publicité ne semble pas poser de problème dès lors que l'annonceur ou son mandataire achète les mots-clés pour son propre compte. La plate forme d'enchères est proposée par le moteur de recherche qui gère les offres des annonceurs et l'affichage sur ses pages ; dans ces conditions le moteur de recherche peut être considéré comme un support ou une régie qui vend l'espace publicitaire qui lui appartient. Le moteur de recherche établit une facture au nom de l'annonceur, avec copie au mandataire. Le prix auquel l'enchère a été remportée est facturé à l'annonceur. Si cette dernière disposition ne répond pas strictement aux dispositions légales qui prévoient l'établissement d'un barème, il n'en reste pas moins que la transparence voulue par le législateur est respectée.

Des difficultés peuvent apparaître lorsque des acteurs intermédiaires utilisent ce service pour leur propre compte et vendent des prestations globales à partir de ces liens sponsorisés. Ils se positionnent alors comme sous-régies. Ces intermédiaires spécialisés dans la gestion d'un portefeuille de mots-clés peuvent soit travailler pour le compte d'un grand nombre de sites petits ou moyens, qui n'ont pas de compétences en gestion de mots-clés, soit acheter des mots-clés indirectement liés à l'activité d'un annonceur (« la longue traîne ») et complémentaires de ceux que celui-ci gère en direct ou via un mandataire. Cet intermédiaire peut par exemple se faire rémunérer pour le trafic qu'il génère chez un annonceur via une plate-forme d'affiliation. D'après les interlocuteurs rencontrés par la mission, avec la maturité du marché de l'achat de mots-clés, cette pratique ne représente pas une part importante du marché. Des difficultés d'ordre commercial peuvent exister, dans la mesure où l'intermédiaire ne souhaite pas que le moteur de recherche, considéré comme le support, facture lui-même ses clients annonceurs, au risque d'établir un contact direct qui pourrait mettre en péril le fruit de sa prospection commerciale.

- S'agissant des décisions de vente ou d'achat d'espace, les liens sponsorisés n'entraînent pas d'ambiguïté sur les décisionnaires en matière de vente et d'achat et ne soulèvent donc pas de difficulté particulière.
- S'agissant du conseil en préconisation d'achat d'espace, celui-ci porte en l'espèce sur le choix du portefeuille de mots-clés à acheter.

14 Journal du Net, « liens sponsorisés, comment ça marche ? », Raphaele Karayan, 26 juillet 2013

Les moteurs de recherche ont développé une offre de conseil à l'interface avec leurs clients. Celle-ci ne présente pas de difficulté spécifique par rapport à l'application de l'article 24 de la loi Sapin. La mission relève toutefois l'importance des préconisations des mandataires afin que l'achat de mots-clés soit optimisé pour servir les seuls intérêts des annonceurs.

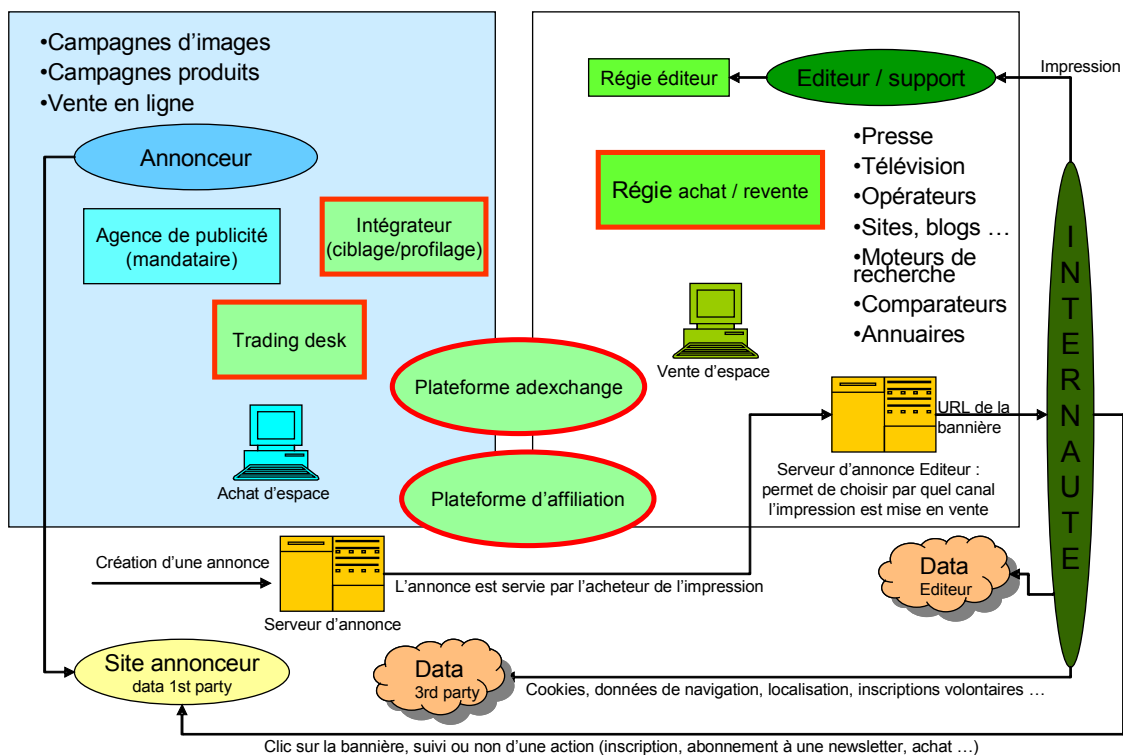
3.2.1.2 - Les bannières achetées en temps réel

L'annonceur qui achète un espace publicitaire pour y placer une bannière négocie avec le support le format et l'emplacement de celle-ci. Ces paramètres permettent de déterminer un prix.

Lorsque l'achat se fait en temps réel, les méthodes d'achat utilisées et la présence d'intermédiaires peuvent présenter des difficultés au regard du respect de la loi Sapin.

Le diagramme ci-dessous présente les différentes fonctionnalités mises en œuvre lors de l'utilisation de ce type de publicité.

Bannières sur Internet – Les intermédiaires (temps réel ou non)



Le marché des bannières est celui qui connaît l'évolution technique la plus profonde et qui concentre l'essentiel des interrogations sur l'application de la loi Sapin. Il est marqué par une forte augmentation de l'offre de supports, liée à la multiplication des sites et à l'accroissement du nombre d'internautes, qui se chiffre en dizaines de milliards de possibilités, donnant parfois le sentiment d'un espace quasiment illimité au regard de l'offre d'annonces. En effet, chaque page consultée par un internaute constitue un espace de publicité potentiel sur lequel l'annonceur peut envoyer son message et cet ensemble qui lie la page de l'internaute à la publicité envoyée est appelé impression.

Il faut noter que cette forme de publicité permet à de petits sites, forums ou blogs, de devenir des supports de publicité et de rentabiliser ainsi leur activité. Pour les annonceurs, cette publicité a l'avantage d'une certaine efficacité. Les prix communiqués aux rapporteurs varient dans une fourchette de 0,20 € du CPM (coût pour mille impressions) à plus de 10 €. Il faut noter que les barèmes publics des éditeurs que la mission a consultés, font état de prix de l'ordre de 20 à 110 € du CPM : les remises semblent donc souvent supérieures à 90 % !

L'espace publicitaire disponible est cependant très hétérogène. On trouve des espaces de qualité, dits « premium », comme le haut des premières pages d'un site qui sera vu par beaucoup de visiteurs au démarrage d'une navigation, mais également des espaces de moins bonne qualité situés par exemple en bas de page ou dans les pages intérieures d'un site, voire sur des sites très spécialisés et presque confidentiels. Ces derniers espaces sont beaucoup plus difficiles à vendre et leur nombre presque infini a entraîné un fort volume d'espaces invendus. Les chiffres cités par la profession étaient de l'ordre de 50% d'invendus avant la mise en œuvre des plates-formes d'ad exchange et la vente aux enchères en temps réel (RTB).

Par ailleurs, le couplage entre une impression et les données disponibles via le navigateur de l'internaute (cookies donnant des éléments sur les visites précédentes) ou par ciblage comportemental ou contextuel (éléments sur ce à quoi s'intéresse l'internaute) permet de donner une valeur accrue à certaines impressions.

Les espaces publicitaires peuvent être achetés de trois façons différentes :

- l'achat d'espace garanti correspond à l'achat traditionnel. Il est utilisé le plus souvent pour une campagne de visibilité (notoriété de la marque ou branding), une opération spéciale (telle que le lancement d'un nouveau modèle) ou un partenariat (qui peut prendre la forme d'un échange croisé de bannières). L'annonceur choisit le support, la forme et l'emplacement des bannières en accord avec le support ;
- l'achat d'espace non garanti peut prendre deux formes : via des plates-formes d'enchères en temps réel ou par une réservation d'espace sous forme d'options négociées de gré à gré entre les annonceurs et les régies.

Lors de ces achats en ligne, l'annonceur, s'il dispose de paramètres pour cadrer sa demande comme la taille de la bannière, les types de supports qu'il souhaite éviter (liste noire) ou ceux qu'il privilégie (liste blanche), le montant maximum des enchères, ne sait pas sur quel support sa publicité paraîtra. Ce système a été conçu initialement pour vendre les espaces invendus des supports. Les régies font un bouquet de ces invendus et vendent ce bouquet en l'état sans garantie sur le nombre d'impressions ni sur l'identité du support sur lequel la publicité sera envoyée. Pour éviter une forme de cannibalisation de la publicité garantie, dont le prix est supérieur, les régies, soit ne divulguent pas le contenu de leur bouquet, soit ne permettent pas d'identifier la page sur laquelle la publicité sera envoyée ;

Ces trois possibilités peuvent coexister sur une plate-forme de vente en temps réel et sont généralement hiérarchisées dans leur présentation. Les impressions sont proposées sur le marché en servant d'abord les achats d'espace garanti, puis en mettant l'impression aux enchères pour éventuellement comparer le prix proposé à celui des options. Des algorithmes permettent aujourd'hui de prévoir la fréquence des impressions et l'éditeur ou sa régie peut ainsi utiliser plus systématiquement les enchères s'il sait qu'il a de quoi satisfaire les achats garantis et au-delà.

Malgré ces diverses possibilités, l'automatisation des systèmes d'achat en ligne est aujourd'hui majoritairement utilisée pour la vente des inventaires non garantis, mais cette situation peut rapidement évoluer. En effet si la technique d'achat en ligne a débuté ainsi, elle peut devenir un moyen universel d'achat de la publicité en ligne dans un avenir proche. Cette évolution probable doit être prise en compte pour évaluer les problèmes liés à l'application de la loi Sapin.

Du point de vue de la loi Sapin :

- S'agissant de la question des intermédiaires entre les annonceurs et les supports.

Cette forme de publicité présente au départ le plus de ressemblance avec les formes plus classiques d'achat d'espace publicitaire, les relations se passant entre un support et sa régie d'un côté, un annonceur et son mandataire de l'autre, et ne présente pas de difficulté particulière.

Le développement du marché est cependant marqué par l'apparition d'intermédiaires à la vente (régies, sous-régies), ces nouveaux acteurs ayant un modèle économique lié à la disponibilité de grosses quantités d'inventaires invendus et à l'émergence aux USA puis en Europe des technologies permettant la vente aux enchères en temps réel, impression par impression (RTB), via les plates-formes d'ad exchange. Acheter sur les plates-formes d'ad exchange est un nouveau métier qui nécessite une infrastructure technique pour surveiller le flux des impressions, les évaluer (en les couplant avec des données), faire une enchère puis servir une annonce. De nouveaux métiers d'acheteurs sont nés dans les trading desks, issus d'agences de communication ou indépendants, et chez certains acteurs intégrant l'achat d'espace dans leur offre à la performance.

Au regard de la loi Sapin, c'est autour de l'achat en temps réel que se cristallisent les interrogations car tant les métiers exercés que le positionnement et l'empilement des acteurs est difficilement compatible avec les dispositions légales concernant les relations entre le support et les annonceurs. L'existence d'achat/revente entre des régies, le positionnement hors mandat de certains intermédiaires à l'achat sont susceptibles de dénaturer l'objectif de transparence voulu par la loi Sapin. L'identification du support ou de l'annonceur est difficile, voire impossible, sans le développement d'outils informatiques adaptés, les circuits de facturation ne correspondent pas réellement aux exigences de la loi.

Néanmoins l'annonceur comme le support disposent de certains outils techniques pour vérifier la réalité de ce qui est acheté ou vendu (adservers qui tracent la publicité envoyée) et les éléments d'un reporting performant ne semblent pas a priori impossibles à définir.

- S'agissant des décisions de vente ou d'achat et des prestations techniques, il faut dissocier les intermédiaires qui participent à l'achat ou à la vente d'espace, sans en être les décideurs, de ceux qui réalisent l'acte lui-même. Les premiers sont des intermédiaires non concernés par la loi Sapin alors que les seconds doivent respecter les obligations de la loi.
- Dans les fonctions techniques qui ne sont pas directement liées à l'achat d'espace, on trouve par exemple les fournisseurs de données (data) ou les serveurs d'annonces (adservers). On peut cependant noter que la frontière est difficile à établir, de nombreuses sociétés remplissant plusieurs fonctions ou exerçant différents métiers. C'est évidemment le cas de Google, mais aussi d'acteurs plus spécialisés : un serveur d'annonce comme Smart Adserver serait en train de développer sa propre plate-forme de vente, Neolane, un éditeur français, spécialiste des outils de web marketing, est en cours de rachat par Adobe.
- S'agissant du conseil en préconisation d'achat d'espace, on peut noter que plusieurs des intermédiaires de la chaîne le pratiquent, chacun pour la partie qui le concerne, mais il s'agit le plus souvent de préconisations liées au marketing de l'offre plus que de véritables préconisations d'achat. Ce dernier point ne devrait donc pas susciter trop de difficultés d'application.

En conclusion on peut dire que si l'achat traditionnel de bannières ne pose pas de problème au regard de l'application de la loi Sapin, il n'en est pas de même de l'achat d'options ou de bannières en temps réel qui s'est structuré autour de méthodes et d'acteurs qui respectent le plus souvent formellement la lettre de la loi mais ni son esprit ni son objectif de transparence.

3.2.1.3 - L'e-mailing

L'e-mail est un des outils principaux de la relation client en ligne : l'internaute s'inscrit sur un site à qui il communique son adresse e-mail. Il reçoit en retour des e-mails de confirmation de commandes, des offres promotionnelles, une newsletter, etc.

L'e-mailing est donc un secteur de la publicité en ligne et doit être évoqué à ce titre. En revanche, s'il donne lieu à des achats ou reventes de carnets d'adresses, il ne s'agit pas d'achat ou de vente d'espace, et n'est donc pas dans le périmètre de la loi Sapin.

L'évolution de l'e-mailing est marquée par l'établissement de codes de bonnes pratiques (lutte contre le spam, opt-in, opt-out, protection des données personnelles dont l'adresse mail) qui semblent de mieux en mieux acceptés par les annonceurs.

L'e-mailing s'intègre dans le mouvement de convergence des différents outils de la gestion des données clients. La mission a noté que de nouveaux acteurs apparaissent, proposant de nouveaux services, à l'image de la start-up française OneCub, qui propose le concept de VRM (Vendor Relationship Management) avec un outil qui a vocation à remplacer l'e-mail pour la gestion des relations des internautes avec les fournisseurs de services en ligne.

3.2.1.4 - Les comparateurs de prix

Les comparateurs de prix permettent à un internaute d'aller chercher des offres de produits sur un site spécialisé (le comparateur), en utilisant l'architecture du site (navigation parmi les rubriques) ou un moteur de recherche interne. Les résultats peuvent être classés selon un algorithme propre au comparateur (classement par pertinence) ou par ordre de prix.

Les entreprises qui présentent des offres sur les comparateurs de prix sont en général partenaires du site et payent pour figurer en bonne place dans le recensement ou pour proposer des bannières.

Le comparateur de prix se présente donc comme un support publicitaire et à ce titre les dispositions de la loi Sapin s'y appliquent. La mission n'a pas relevé de problématique particulière à ces sites.

3.2.1.5 - Les annuaires

Les annuaires constituent un support de publicité traditionnel, classé dans le hors média, mais leur transformation en acteur d'internet a entraîné des modifications dans leur fonctionnement et leur positionnement.

Selon l'avis n°10-A-29 du 14 décembre 2010 de l'Autorité de la concurrence, les annuaires en ligne s'analysent comme *« un service de référencement et de classement amélioré offert aux annonceurs dans une base de contacts la plus exhaustive possible. Si l'internaute effectue également une recherche sur l'annuaire en ligne, la dépense de communication des entreprises ne consiste pas à acheter une visualisation de publicité liée à cette requête, mais à améliorer la position dans le classement ou à rendre l'entrée concernant l'entreprise plus complète... »*

Les annuaires sont donc d'une certaine façon proches des moteurs de recherche. Ils peuvent également accueillir de la publicité sous forme de bannières sur leur site comme tout site internet.

Ils ne soulèvent pas de problématique spécifique au regard de l'application de la loi Sapin.

3.2.1.6 - L'utilisation des données des internautes

La vente d'espace publicitaire en temps réel est accompagnée de techniques d'utilisation des données des internautes qui permettent de définir des profils d'utilisateurs qui pourront être associés à la publicité envoyée de façon pertinente et efficace. Dans ce mode de publicité, la cible que vise un annonceur n'est plus un média choisi en fonction de sa pertinence par rapport au produit vendu mais l'internaute lui-même qui est censé avoir manifesté un intérêt pour ce type de produit ou qui est manifestement dans la cible visée (tranche d'âge, catégorie socioprofessionnelle, localisation...).

Le principal vecteur pour recueillir des données est le cookie qui est déposé sur l'ordinateur de l'internaute soit par le support sur lequel l'internaute navigue, soit par l'annonceur sur le site duquel on clique, soit par un tiers qui trace les internautes.

L'utilisation de ces données permet de cibler les internautes de façon précise et d'enrichir l'envoi de publicité en la rendant plus performante. Elle renchérit considérablement le prix de la publicité, dans un rapport qui peut aller de 1 à 20 environ.

D'autres sociétés ont mis au point des techniques de traçage des internautes qui permettent de renvoyer une publicité à un internaute de façon ciblée pendant sa navigation, quel que soit le site qu'il consulte. Cette fonctionnalité s'appelle « le reciblage » et repose largement sur l'achat en masse d'espace sur l'inventaire non garanti, sur l'analyse fine du profil de l'internaute choisi et du renvoi, parfois de façon massive, de la publicité concernée. Les annonceurs qui utilisent cette fonctionnalité peuvent limiter l'envoi de publicité de façon à éviter les effets de rejet.

Cette modalité est le plus souvent liée à un mode de tarification de la prestation dit « à la performance » qui permet à l'annonceur de fixer les objectifs qu'il souhaite atteindre avec sa campagne publicitaire (nombre de formulaires remplis, nombre de rendez-vous pris...) et de ne payer que ces actes là, indépendamment du nombre de fois où la publicité aura dû être envoyée à un internaute.

Du point de vue de la loi Sapin :

- S'agissant du positionnement des acteurs, la vente de données se situe en marge de l'acte d'achat d'espace et n'entre pas dans le champ de la loi Sapin. En revanche, un acteur qui utilise des données et achète de l'espace se trouve soumis à la loi Sapin, même en cas de revente à la performance. Dans ce dernier cas, la qualité de régie est parfois revendiquée par ces prestataires alors que le lien avec les supports est rompu par l'acte d'achat et que la vente à la performance se fait en lien avec un annonceur.
- S'agissant du conseil en préconisation d'achat d'espace, le prestataire qui traite les données pour valoriser et acheter une impression se trouve soumis à la loi Sapin.

3.2.2 - Les nouveaux intervenants dans la chaîne d'achat et de vente d'espace publicitaire

Le système d'achat/vente en temps réel a placé au cœur du dispositif de nouveaux acteurs ayant une compétence technique pointue qui ne rentrent pas dans les quatre catégories identifiées par la loi Sapin. Une description de leur rôle réel dans cette chaîne permettra de se forger une opinion sur le type de catégorie à laquelle on pourrait les rattacher éventuellement. Il faut noter que spontanément ces acteurs se considèrent soit comme des acteurs techniques auxquels la loi Sapin ne s'applique pas, soit comme des régies.

3.2.2.1 - Le fonctionnement de la place de marché (ad exchange)

Les espaces des supports proposés aux annonceurs dans le cadre de la vente de l'inventaire non garanti ou de la vente à la performance, ou des offres plus individualisées comme des options posées sur certains supports, doivent trouver des acquéreurs sur la place de marché appelée « ad exchange ». Plus qu'un acteur autonome « l'ad exchange » est une interface entre des acteurs qui vendent et achètent de l'espace publicitaire en temps réel.

L'avantage majeur des ad exchange et de la vente en temps réel est de simplifier et d'accélérer le processus de commercialisation des bannières. Selon le dossier « comprendre l'ad-exchange », publié dans strategies.fr (février 2013) :

« Selon Next Mark, spécialiste américain du médiaplanning, un processus traditionnel comporte 42 étapes effectuées par une douzaine d'intervenants. Et d'après Google, cette complexité a un coût : 28% du budget publicitaire global, contre 2% seulement en télévision. NextMark est un peu moins sévère, avec environ 10% à 12% du budget. Des pourcentages qui expliquent cette ruée vers les ad exchanges. Les ordres d'achat et de vente étant automatisés, le processus de commercialisation est plus simple, plus rapide, moins cher et plus précis grâce aux données de ciblage ».

La tendance est de faire passer une part croissante de la publicité via les outils techniques des ad exchanges. Cela permet aussi de comparer en temps réel la rentabilité des différents canaux de vente (yield management) sur de très grands nombres d'impressions.

La plupart des professionnels rencontrés estiment que le modèle des ad exchanges va se généraliser à l'ensemble de la publicité en ligne, voire à des médias traditionnels (radio, télévision), dans leur version numérique. Ils anticipent également la poursuite de la concentration du trafic autour des acteurs les plus importants parmi lesquels Double Click (Google), AppNexus (indépendant mais détenu à 20 % par Microsoft), voire Atlas (Facebook). Cependant, de nouveaux acteurs continuent à apparaître avec une offre spécialisée (vidéo, web radio ...) et le secteur reste très innovant.

Aujourd'hui, en Europe, le quotidien « De Telegraaf », aux Pays-Bas, est cité comme le premier média qui est passé à une commercialisation complète de ses espaces publicitaires via un système de mise aux enchères en temps réel.

3.2.2.2 - Les acteurs se plaçant du côté des vendeurs

Les SSP (supply-side platform) sont des outils techniques qui effectuent l'interface avec la plateforme d'échange. Ils peuvent être exploités par des acteurs indépendants, en tant que prestataires techniques des supports.

Dans ce cas, les régies se branchent sur l'outil informatique du prestataire qui agit lui-même sur la place de marché et organise les enchères. Il agit sur demande de la régie et n'est pas décideur dans le mécanisme des enchères, il exécute les ordres des supports. Si son rôle se résume à celui exposé ci-dessus, il n'est a priori pas concerné par la loi Sapin.

Dans les faits, ces sociétés ont également un rôle dans le processus de facturation qui les implique dans le dispositif de la loi Sapin, sans pour autant qu'elles exercent le pouvoir de décision de vendre de l'espace qui appartient toujours aux régies. Elles enregistrent les offres des acheteurs et transmettent aux régies les éléments qui permettent à ces dernières d'émettre une facture à l'attention des acheteurs.

Dans cette catégorie on peut inscrire des sociétés comme Rubicon. On compte environ une quinzaine de SSP utilisés en France.

3.2.2.3 - Les acteurs se plaçant du côté des acheteurs

Le pendant des SSP s'appelle des DSP (demand-side platform). On compte environ une quinzaine de DSP utilisés en France, le plus important en nombre d'acheteurs potentiels étant celui de Google.

Les DSP sont branchés sur les places de marché et participent aux enchères. De la même façon que les SSP, ils ne sont pas décideurs mais exécutent les ordres des acheteurs.

Dans la plupart des cas cependant, ils ont un rôle dans la facturation et se chargent d'envoyer la facture aux acheteurs, ce qui les place de facto dans le champ de la loi Sapin.

3.2.2.4 - Les acteurs mixtes

Certaines sociétés, tout en gardant un rôle technique et en ne prenant pas de décision ni à la place des supports, ni à la place des annonceurs, mais en agissant sur leurs ordres, se positionnent du côté des annonceurs comme de celui des supports dans la mesure où ils exécutent les deux parties de la place de marché. A la fois SSP et DSP ils peuvent avoir un double rôle dans la facturation puisqu'ils envoient aux régies les éléments permettant d'émettre les factures et aux acheteurs les éléments permettant de facturer les annonceurs.

Ils opèrent ainsi un ad exchange complet. Google et Appnexus sont des exemples de ce mode de fonctionnement.

3.2.2.5 - Les trading desks

Les trading desks sont des acteurs techniques spécialisés dans l'achat d'espace en temps réel qui assistent les agences ou les annonceurs. Ils peuvent être indépendants ou appartenir à des grands groupes de publicité.

Ces sociétés se connectent à des DSP pour trouver de l'espace pour un annonceur. Le lien entre un trading desk et un DSP s'appelle « un siège ». Les trading desks se connectent à un ou plusieurs DSP pour améliorer leurs possibilités d'achat d'espace. Ce sont eux qui enchérissent par l'intermédiaire du DSP.

Les trading desks peuvent acheter des espaces publicitaires en leur nom, et porter ainsi le risque de l'opération, mais dans la perspective de les céder à un annonceur déjà connu, ou au nom de l'annonceur en tant que mandataire. Dans le premier cas un positionnement comme régie est problématique dans la mesure où ils n'agissent plus comme dépositaires de l'intérêt des régies ou des supports mais sont de facto les prestataires des annonceurs.

Certains trading desks ont d'ailleurs intégré cette vision de prestataire des annonceurs puisqu'ils agissent comme des mandataires des annonceurs.

En revanche d'autres trading desks se sont constitués en régie de façon à ne pas agir comme les mandataires des annonceurs. Le fait qu'ils revendent aux annonceurs des espaces qu'ils ont eux mêmes achetés, portant en cela le risque financier permet de justifier ce positionnement.

Dans le cadre de l'application de la loi Sapin, cette situation devra être éclaircie.

3.2.2.6 - Les plates-formes d'affiliation

L'affiliation est une technique commerciale par laquelle un annonceur (affiliateur) gère un réseau de partenaires affiliés qui font la promotion des offres de l'annonceur et sont rémunérés en

fonction de leur apport d'affaire. Cette relation peut s'établir directement entre l'annonceur et ses affiliés. Aujourd'hui se sont développées des plates-formes d'affiliation, qui sont également des acteurs techniques dont le rôle est de former une sorte de « réseau » entre les membres vendeurs d'espace et les membres annonceurs et donc acheteurs d'espace et de les mettre en relation.

En France, le collectif des plates-formes d'affiliation regroupe 9 plates-formes qui représentent environ 80 % du marché.

Les plates-formes d'affiliation sont positionnées comme intermédiaires entre les annonceurs et les supports. L'affiliation utilise différents modes de publicité, liens sponsorisés, bannières, e-mailing, publi-rédactionnel etc.

L'affiliation ne pose pas de problème au regard de l'application de la loi Sapin quand la relation reste directe entre l'annonceur affiliateur et ses affiliés et que l'achat et la vente d'espace se fait entre eux.

Quand la relation s'appuie sur l'opérateur d'une plate-forme technique, selon le rôle exact de celle-ci et son implication dans la décision d'achat, des difficultés d'application de la loi Sapin peuvent surgir. La plate-forme d'affiliation n'est plus alors un simple prestataire de mise en relation mais devient un intermédiaire à l'achat d'espace et doit respecter les obligations édictées par la loi Sapin en terme de transparence et de facturation.

3.3 - Le point de vue des acteurs

D'une façon générale, les améliorations apportées par la loi Sapin sont reconnues par tous les acteurs qui ont pu connaître la situation antérieure et les nouveaux acteurs ne contestent pas le besoin de transparence.

Les annonceurs sont critiques sur la situation actuelle et ne semblent pas être en mesure de piloter de façon précise les activités des acteurs intermédiaires. Ils se plaignent notamment de ce que les activités des intermédiaires ne sont pas suffisamment claires pour qu'ils aient un point de vue argumenté sur la pertinence de ce qui est fait et de l'adéquation entre ce qu'ils paient et les actions menées pour leur compte. Ils souhaitent notamment conserver la transparence de la loi Sapin tant dans les aspects financiers et de facturation que dans les rapports directs avec les supports. Les annonceurs estiment que pour mener à bien leurs campagnes publicitaires et les piloter, ils ont besoin d'avoir la connaissance des supports sur lesquels ils apparaissent.

Les supports et certaines régies exclusives sont sur la même ligne et souhaitent bénéficier de la notoriété de leur support pour le valoriser auprès des annonceurs

Les régies qui regroupent plusieurs médias et commercialisent des bouquets demandent une reconnaissance de cette activité par un statut de régie indépendante.

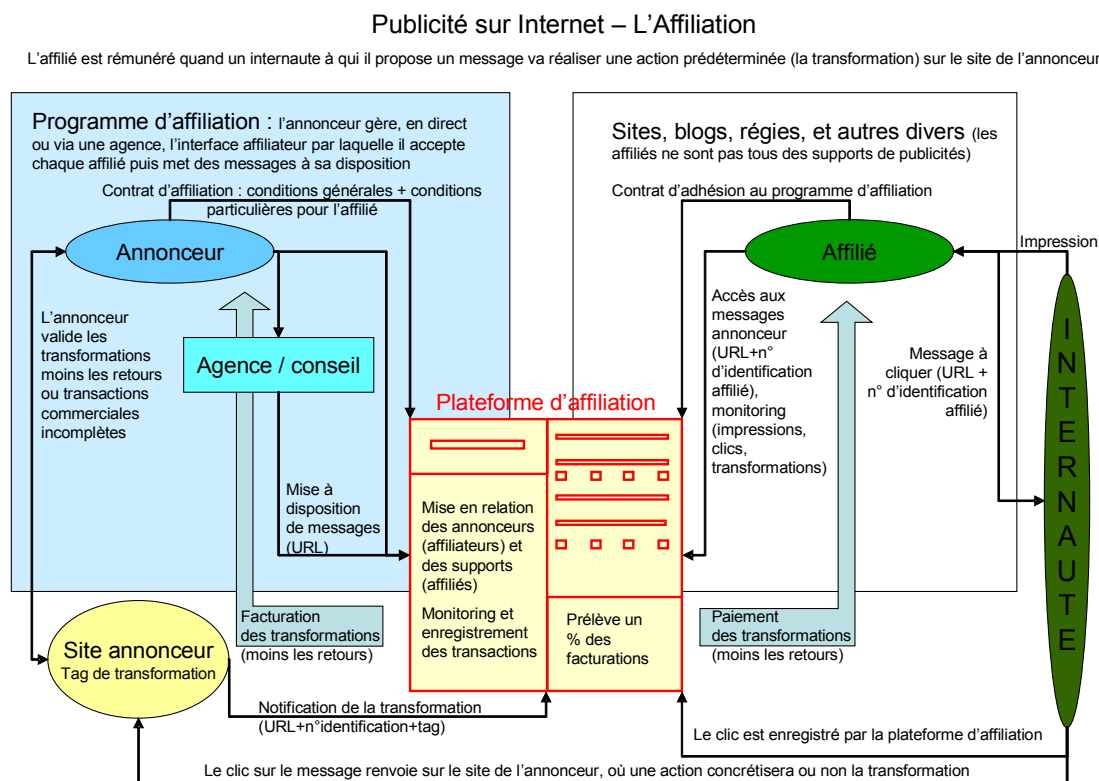
Enfin les acteurs intermédiaires sont certes divers dans leur positionnement mais on peut noter une volonté forte et partagée de ne pas voir une réglementation nouvelle et spécifique à la France être mise en place de façon à ne pas pénaliser ces nouveaux métiers.

Il faut noter d'une façon générale que le marché est encore en pleine évolution, que les différents acteurs, ainsi que les nouveaux métiers ne sont pas stabilisés et que les nouveaux entrants sont donc dans une situation où toute contrainte réglementaire peut être ressentie comme un danger. A contrario, si des mesures doivent être prises pour mieux organiser le marché et pour aboutir à une situation qui satisfasse au mieux l'ensemble des parties, il est encore temps de le faire tant que le comportement des acteurs ne s'est pas stabilisé et alors que le RTB n'a pas pris une position majeure dans le marché de la publicité en ligne.

En conclusion, l'analyse du rôle de chacun des acteurs et des relations entre eux dans les différents secteurs du marché de la publicité en ligne, fait apparaître que les principales difficultés concernant l'application de la loi Sapin tiennent à l'affiliation, à l'achat d'espace en temps réel, au positionnement de certains acteurs comme régies et à l'activité de certains intermédiaires à l'achat, trading desks et acteurs intégrant l'achat d'espace dans leur offre (tels que le reciblage ou le profilage). L'analyse précise des processus mis en œuvre entre les acteurs dans les domaines techniques et financiers permettra de mieux identifier les principaux points d'achoppement et de faire des propositions pour y remédier.

4 - Les principaux processus d'achat / vente de supports publicitaires en ligne

4.1 - Les plates-formes d'affiliation



La plate-forme assure l'interface technique entre l'annonceur affiliateur et ses affiliés, et assume les tâches de gestion et de mesure des transactions générées par les sites des affiliés vers les sites des annonceurs affiliateurs, conformément à des dispositions contenues dans ses CGV. L'affilié est rémunéré quand un internaute à qui il propose un message va réaliser une action prédéterminée (la transformation), en général sur le site propre de l'annonceur ou sur un site dédié. Selon les conditions proposées par l'annonceur, la transformation peut être la simple impression de la publicité ou le clic sur le message, mais plus généralement une action (inscription sur un site web, commande d'une lettre d'information, envoi d'un e-mail...) ou surtout un achat qui fera l'objet d'une commission (environ 6 à 8 %) sous réserve que la transaction commerciale soit complétée (sans retour de la marchandise). Ces conditions sont définies librement par l'annonceur.

Les échanges entre l'annonceur et l'affilié transitent par la plate-forme. La plate-forme intègre les éditeurs comme les annonceurs dans son réseau, mais ce sont les éditeurs qui postulent aux programmes d'affiliation des annonceurs et les annonceurs qui sélectionnent leurs affiliés.

En principe, le site affilié sélectionne, dans les catalogues des annonceurs dont il est l'affilié, les annonces qu'il met sur ses pages. Quand une page est visualisée, un cookie prévient la plate-forme. Si l'internaute clique sur l'annonce, puis réalise l'action souhaitée sur le site de l'annonceur, un tag prévient la plate-forme. La plate-forme assure une fonction de surveillance (elle peut détecter certaines pratiques frauduleuses), consigne les affaires conclues (grâce au dispositif de tracking) et met à disposition une information détaillée : les annonceurs comme les affiliés ont un compte sur la plate-forme, avec un accès qui leur permet de gérer et de suivre toutes les transactions. L'annonceur valide la réalisation de l'action, en corrigeant à partir de ses propres données commerciales (par exemple, une vente conclue en ligne qui est suivie du retour du produit est annulée). Sur la base de ces données corrigées, la plate-forme facture l'annonceur. Cette facture récapitule les sommes dues aux affiliés plus le coût du service rendu par la plate-forme (un pourcentage de la facture, plus parfois un coût fixe pour certains services, comme la création de chaque nouveau programme, la validation technique d'une nouvelle annonce etc.). La plate-forme crédite alors le compte de l'affilié.

D'après les interlocuteurs rencontrés par la mission, la plate-forme d'affiliation n'intervient pas sur le contenu publicitaire proposé par l'annonceur, ni sur l'affichage, qui dépend de la décision de l'affilié. Elle assure une prestation de mise en relation et de service, plus la facturation. Il existe souvent des conditions d'exclusivité par lesquelles le support s'engage à ne pas conclure avec les annonceurs du réseau des contrats sur les prestations faisant l'objet du contrat avec la plate-forme. L'annonceur s'interdit tout paiement direct auprès des supports, sauf accord de la plate-forme (c'est parfois le cas pour certains gros clients).

Les plates-formes d'affiliation travaillent avec de nombreux intermédiaires, tels que des réseaux publicitaires qui achètent des inventaires sur des sites de qualité ou des invendus, des sous-réseaux disposant d'un large panel de sites, des portails partenaires qui gèrent automatiquement la vente de leur inventaire au CPA. Les plates-formes d'affiliation ne travaillent pas aujourd'hui en temps réel avec des enchères, mais un support peut faire en temps réel des arbitrages en fonction de ses priorités et déterminer ainsi quelles impressions il attribue à la plate-forme.

Certaines plates-formes assurent la promotion des programmes d'affiliation auprès de leur réseau de supports déjà affiliés à d'autres programmes. De leur côté, les supports s'inscrivent sur une plate-forme pour bénéficier d'un accès à son réseau d'annonceurs. La plate-forme réalise le support technique d'un réseau d'annonceurs d'une part, de supports d'autre part.

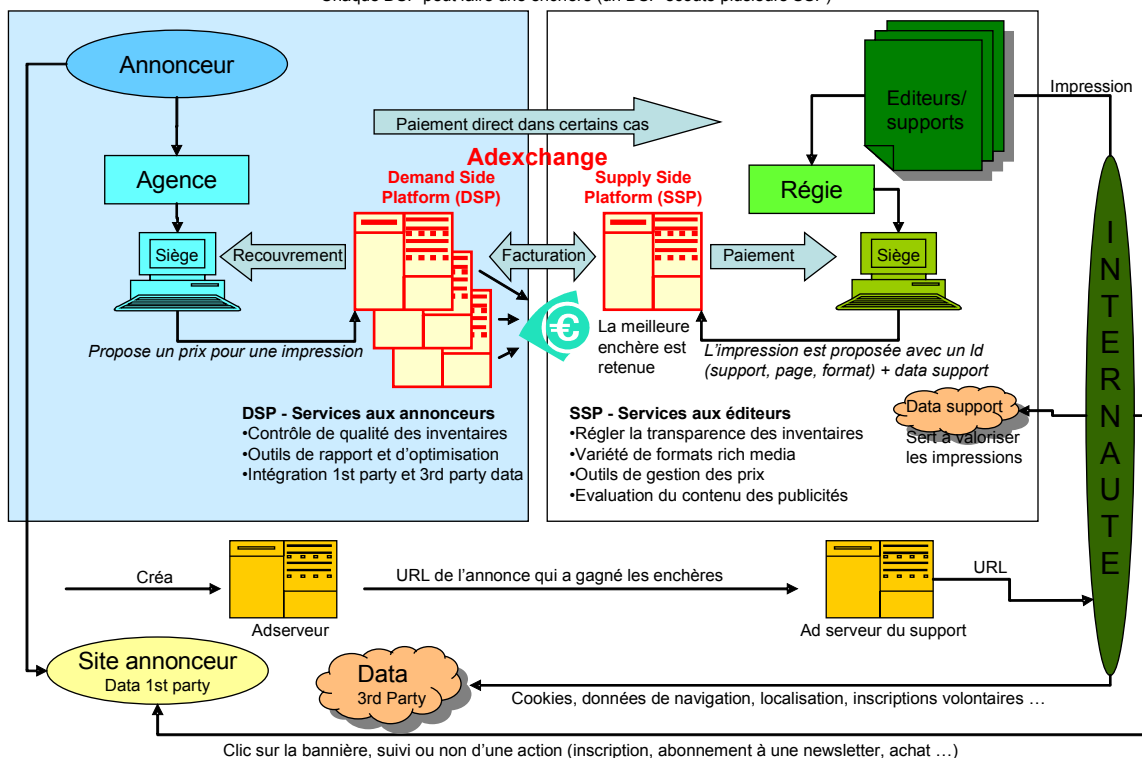
Lorsque leur rôle se résume à cette activité, les plates-formes d'affiliation ne sont ni vendeurs, ni acheteurs d'espace et ne réalisent pas de préconisation d'achat d'espace. En revanche, leur rôle dans le processus de facturation n'est pas conforme aux dispositions de la loi Sapin.

4.2 - L'achat en temps réel (real time bidding RTB)

Vente d'une impression sur un Adexchange, place de marché

Une impression est mise aux enchères via un seul SSP qui la propose à plusieurs DSP

Chaque DSP peut faire une enchère (un DSP écoute plusieurs SSP)



L'achat en temps réel d'un espace sur une impression se fait sur une place de marché (ad exchange). Une impression est mise aux enchères par un SSP (supply side platform) auquel sont connectés en général plusieurs DSP (demand side platform). Un DSP est un système technique qui permet de surveiller les impressions mises à l'enchère et de proposer un prix. La plate-forme peut donc être vue soit du côté de l'offre (vente d'espace) soit de la demande (achat d'espace). Toutes les transactions sont effectuées en temps réel. Une plate-forme traite des milliards d'impressions par mois, proposées à des centaines d'acheteurs, soit des dizaines de milliers d'opérations par seconde.

Les plates-formes proposent aussi des enchères privées, c'est à dire réservées à un groupe fermé d'acheteurs.

4.2.1 - Du côté de l'offre (vente)

Un support peut utiliser un serveur d'annonces (adserver) qui va aller chercher et servir les annonces sur les impressions, en indiquant une URL au navigateur de l'internaute. Quand arrive une impression, il peut choisir de servir une annonce prédéterminée (par exemple correspondant à une vente d'espace garantie) ou de la proposer aux enchères via un SSP. Selon le résultat des enchères, il peut accepter l'offre ou reprendre son impression. S'il accepte l'offre, le serveur d'annonces du support entre en relation avec le serveur d'annonces de l'annonceur. Un support a plutôt intérêt à travailler avec un petit nombre de SSP, voire un seul, ce qui lui permet un meilleur suivi de l'efficacité de sa politique de vente, à condition que ce SSP soit à son tour connecté avec un grand nombre de DSP lui donnant accès à la plus grande communauté d'acheteurs possible.

Une impression donnée est proposée à l'achat via un seul SSP, avec une identification qui précise généralement l'identité du support, la page, le format de l'annonce et qui intègre de plus en plus

des données valorisant l'impression (localisation, profils, contexte, etc.). Le SSP est connecté à plusieurs dizaines de DSP, derrière lesquels il y a plusieurs acheteurs. Le SSP permet de sélectionner la meilleure offre d'achat reçue des DSP en respectant les paramètres fixés par le support (comme par exemple le rejet de certaines publicités). Le SSP enregistre l'ensemble des transactions effectuées : il sait à quel acheteur il a vendu quelle impression et à quel prix, il ne sait pas toujours qui est exactement l'annonceur derrière l'acheteur. L'adresse (URL) à laquelle il faut aller chercher l'annonce ne permet pas toujours d'identifier l'annonceur, car elle peut renvoyer à une autre adresse (cascade de « re-direct »).

Le vendeur qui propose l'impression peut être une régie ou une sous-régie qui a conclu un accord avec un éditeur pour vendre certains de ses espaces. La régie met en vente une offre spécifique d'espaces de plusieurs éditeurs (un « package ») sous sa propre identité. Ce n'est pas l'information sur l'identité du site de l'impression qui est alors transmise vers l'acheteur, c'est celle de la régie.

De son côté, l'éditeur peut enregistrer la transaction, par exemple sur son serveur d'annonces, qui récupère l'adresse à laquelle il doit aller chercher l'annonce.

Le support (ou la régie) est connecté au SSP via un terminal qui lui permet de paramétrer son offre : prix plancher, liste noires d'annonce interdites, etc.

Les opérateurs de SSP offrent une palette de services aux supports, pour leur permettre de régler la transparence des inventaires (l'impression n'apparaît pas sous le nom du site support, mais par exemple dans une catégorie définie par la régie chargée de la commercialisation), de définir la variété des formats d'annonce acceptés (par exemple formats rich media), de gérer les prix et la rentabilité en fonction des types d'offres (yield management), ou d'évaluer le contenu des publicités pour des raisons de cohérence éditoriale. Il faut noter que cette dernière opération ne peut être totalement automatisée et implique une part significative de travail visuel par des opérateurs.

4.2.2 - Du côté de la demande (achat)

L'acheteur, dispose d'un terminal (un siège) connecté à un DSP, qui va lui permettre de gérer ses achats dans le cadre d'une campagne de publicité. Il paramètre sa campagne d'achats pour tenir les objectifs qui ont été fixés avec l'annonceur, en termes de visibilité ou de portée (reach), de cibles (listes blanche de sites intéressants ou liste noire de sites interdits), de performance (indicateur de performance, KPI) et de retour sur investissement. En général, pour une campagne donnée, il passe par un seul DSP, pour éviter d'acheter en concurrence avec lui-même. Le DSP doit être relié à plusieurs SSP (de l'ordre de la dizaine), pour lui permettre d'accéder à sa cible d'audience. Le « siège » de l'acheteur lui permet d'observer plusieurs plates-formes à la fois, de récupérer les données de millions d'impressions sur des milliers de sites et de proposer ou non un prix selon ses paramètres de campagne.

L'opérateur du DSP sait ce que chaque siège a acheté et à quel prix, et dispose de l'information sur les impressions qui a été transmise par le SSP (identité du support, page, format de l'annonce, données associées) et qui a permis au « siège » de faire une offre. Pour une campagne donnée, le « siège acheteur » sait tout ce qu'il a acheté via le DSP, sur chacune des différentes plates-formes (SSP) auxquelles le DSP est connecté.

Les DSP offrent une série de services aux annonceurs, tels que le contrôle de qualité des inventaires, des outils de rapport et d'optimisation des achats et la possibilité d'intégrer des données propres de l'annonceur (data first party) ou achetées pour faire du ciblage et du profilage de l'internaute qui est derrière l'impression (data third party). L'annonceur doit également faire valider ses bannières sur le plan technique pour qu'elles soient acceptées.

4.2.3 - La facturation

Selon les cas, l'ad exchange est simple prestataire technique ou sert d'intermédiaire pour la facturation. Quand l'ad exchange établit la facturation, cela permet des gains de productivité importants. L'information sur les prix est disponible au niveau du SSP d'une part, du DSP de l'autre. Le système voit transiter des dizaines de millions d'impressions chaque jour : la facturation impose donc d'abord de réconcilier les données du DSP et du SSP.

Le SSP facture le DSP et établit un appel à facturation vers les supports. Il est rémunéré par une commission sur la vente et facture certains services. Le SSP connaît les « sièges » qui ont acheté les supports (les sièges se comptent en centaines).

Le DSP facture les différents sièges qui ont passé des ordres chez lui, le cas échéant en établissant une facture au nom de l'annonceur si le siège est mandataire. La facture peut être détaillée par plate-forme SSP (de l'ordre de la dizaine) et non par sites (qui se comptent en centaines, milliers ou plus).

En revanche, le siège à accès au détail de tout ce qu'il a acheté, ce qui permet de faire du contrôle ou de l'audit, et peut donner une information agrégée (par exemple le Top 10 des sites ou régions auxquels il a acheté des impressions).

Pour l'annonceur ou son mandataire d'un côté, pour le support de l'autre, il est possible de compléter ou de vérifier l'information fournie au niveau du siège par une information fournie au niveau des serveurs d'annonces sur les nombres d'annonces servies (seules les quantités servies sont disponibles au niveau du serveur, pas les prix).

D'après les interlocuteurs que la mission a rencontrés, la précision des processus en temps réel est de l'ordre de quelques pour cent.

En conclusion, la facturation de l'annonceur directement par le support est impraticable, mais il est possible de fournir un accès à des informations détaillées, en temps réel ou pour des besoins de contrôle et d'audit. Il est également possible de définir un format de facturation permettant de donner une information agrégée pertinente aux supports comme aux annonceurs.

4.2.4 - Les services et le conseil en préconisation d'achat d'espace

En principe, seule l'agence publicitaire qui travaille pour un client annonceur peut faire à celui-ci des préconisations d'achat d'espace. Les supports ou les régions font de leur côté légitimement du marketing de l'offre, en essayant de convaincre leurs clients potentiels de la valeur des impressions mises en vente. Sur internet, l'offre de service est multiforme : de nombreux intermédiaires peuvent mesurer une performance, enrichir une offre de support avec des données sur son audience, ou proposer un service permettant d'améliorer le suivi d'une campagne et d'optimiser ses résultats. Des opérateurs de serveurs d'annonces, par exemple, proposent également une palette de services, aux annonceurs comme aux supports. La régie qui vend peut utiliser certains services proposés par le SSP, en développer d'autres en interne ou s'appuyer sur des sous-traitants. C'est la même chose du côté des acheteurs. De nouveaux services sont en gestation, comme par exemple la possibilité de coupler le contenu des annonces sur plusieurs médias : Storyfree, en Allemagne, propose de coupler en temps réel des annonces en ligne avec des spots télé et projette de s'appuyer sur un réseau de supports (adnetwork).

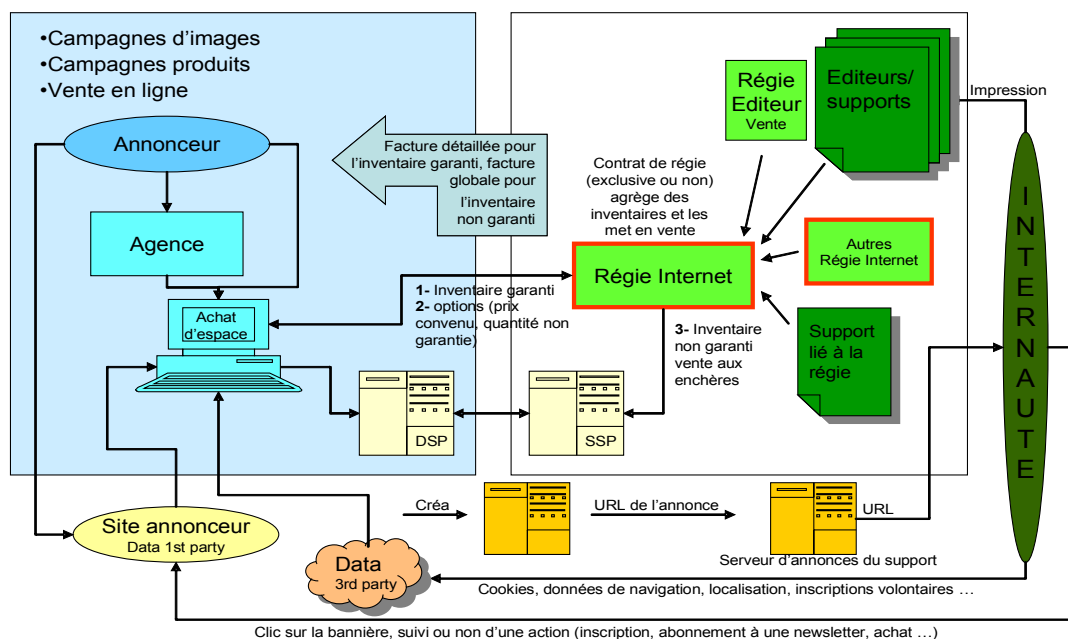
Dans un marché en pleine évolution, il ne paraît pas souhaitable de risquer de brider l'offre de service en essayant de distinguer a priori les services qui concourent au conseil en préconisation d'achat d'espace de ceux qui accompagnent le marketing de l'offre. Des données de ciblage ou de profilage, par exemple, peuvent être proposées avec une impression pour la valoriser (ce qui est

analogue à de la segmentation d'audience), ou au contraire être acquises indépendamment par un acheteur qui cible un internaute.

Pour éviter les risques de conflit d'intérêt, il est d'autant plus important de conserver une règle simple : s'assurer que le pilotage des décisions d'achat d'espace pour le compte d'un annonceur revient clairement à un acteur lié à l'annonceur, et agissant dans son intérêt.

4.3 - Les processus de constitution d'une offre de supports à la vente

Publicité sur Internet – Les régies Internet



Les régies internet ont développé une offre originale destinée à valoriser les inventaires, notamment pour les invendus : elles peuvent agréger divers supports pour offrir une couverture étendue (nombre de visiteurs uniques susceptibles d'être touchés), proposer une audience par segments (par exemple en regroupant des pages analogues de divers supports, ou en association avec des données), faire de l'extension d'audience (proposer à des annonceurs des impressions qui sont demandées par des internautes déjà ciblés sur un site associé à la régie)... Leur savoir-faire leur permet en outre de proposer des offres à la performance (l'annonceur ne paye que si l'internaute clique sur l'annonce ou réalise une action déterminée), ce qui permet de mieux valoriser certains inventaires.

Pour réaliser ses agrégats (packages), une régie signe avec un ou plusieurs supports, un contrat de régie, exclusif ou pas, précisant les conditions dans lesquelles lui est confiée la commercialisation des impressions du support. Un système d'information en ligne permet au support de suivre les opérations. La régie verse au support le revenu correspondant aux conditions commerciales prévues dans le contrat. La régie vend l'inventaire et doit rendre compte de l'exécution de la campagne à l'acheteur. La régie peut vendre des « options » (le prix est fixé à l'avance, mais le nombre d'impressions n'est pas garanti), ou opérer via un ad exchange. Quand la régie opère sur un ad exchange, ce devrait être en principe en qualité de vendeur (pour le compte du support). Typiquement, un contrat de régie détermine les conditions par lesquelles une régie peut être désignée comme partenaire par l'éditeur (ou ses représentants) pour la commercialisation de l'inventaire disponible sur la plate-forme (ad exchange).

Selon les cas, la facturation sera réalisée par la régie ou par la plate-forme. Si la plate-forme centralise la facturation, cela allège considérablement le processus.

En France, le support et la ou les régies doivent signer des contrats de régie ou de sous-régies. La régie doit en outre facturer l'annonceur directement et non son mandataire, qui est l'acheteur à qui elle a vendu. Ces procédures sont donc plus lourdes que ce qui se passe à l'étranger, où tout acheteur d'espace peut acheter sur une plate-forme par un simple ordre d'insertion.

En principe, la régie telle qu'elle est décrite ci-dessus constitue une offre qui est mise en vente pour le compte du support. Dans la réalité, d'après les informations recueillies lors des auditions, la constitution de l'offre des régies peut passer par de l'achat / revente :

- Pour acheter à l'avance de l'inventaire pour un prix ferme (en CPM), en général sans garantie sur les quantités, cet inventaire étant ensuite agrégé et souvent revendu à la performance. La régie prend alors un risque économique.
- Pour faire de l'extension d'audience, en couplant les impressions avec des données de ciblage : la régie se présente alors non pas comme un vendeur mais comme un acheteur sur les ad exchanges.

Ces techniques peuvent présenter un intérêt (valorisation d'inventaire, prise de risque) mais il apparaît difficile de les encadrer pour éviter que ne se renouvellent les abus qui ont motivé la loi Sapin.

4.3.1 - Le cas particulier d'AdSense, de Google

Comme une plate-forme d'affiliation, AdSense de Google, propose à des annonceurs de placer une bannière sur un ensemble de sites affiliés, mais se présente en fait comme une régie (adnetwork). L'originalité du service réside dans le fait que Google gère le réseau des affiliés et attribue les bannières aux sites, en utilisant un moteur de référencement des sites prenant en considération le contexte (ciblage contextuel, par emplacement ou par centre d'intérêt). Le site affilié détermine ses paramètres (format et type des annonces acceptées) et a accès à un compte qui lui permet de suivre ses résultats et d'améliorer son offre d'espace. Les éditeurs reçoivent 68 % du revenu encaissé par Google auprès des annonceurs : l'annonceur ne paye que si l'internaute clique sur la bannière.

Comme l'indique la présentation de Google sur son site, « accédez au vaste réseau d'annonceurs de Google sans avoir à entretenir une relation avec chacun d'eux »¹⁵.

Globalement, AdSense affiche 2 millions d'éditeurs et des millions d'annonceurs. Ce service « clé en mains » est apprécié et utilisé notamment par de nombreux petits sites ou blogs qui en tirent un revenu d'appoint. Pour ceux-ci, l'alternative est entre Google AdSense et une plate-forme d'affiliation.

Au regard de la loi Sapin, il semble que Google AdSense ne soulève pas de difficultés particulières.

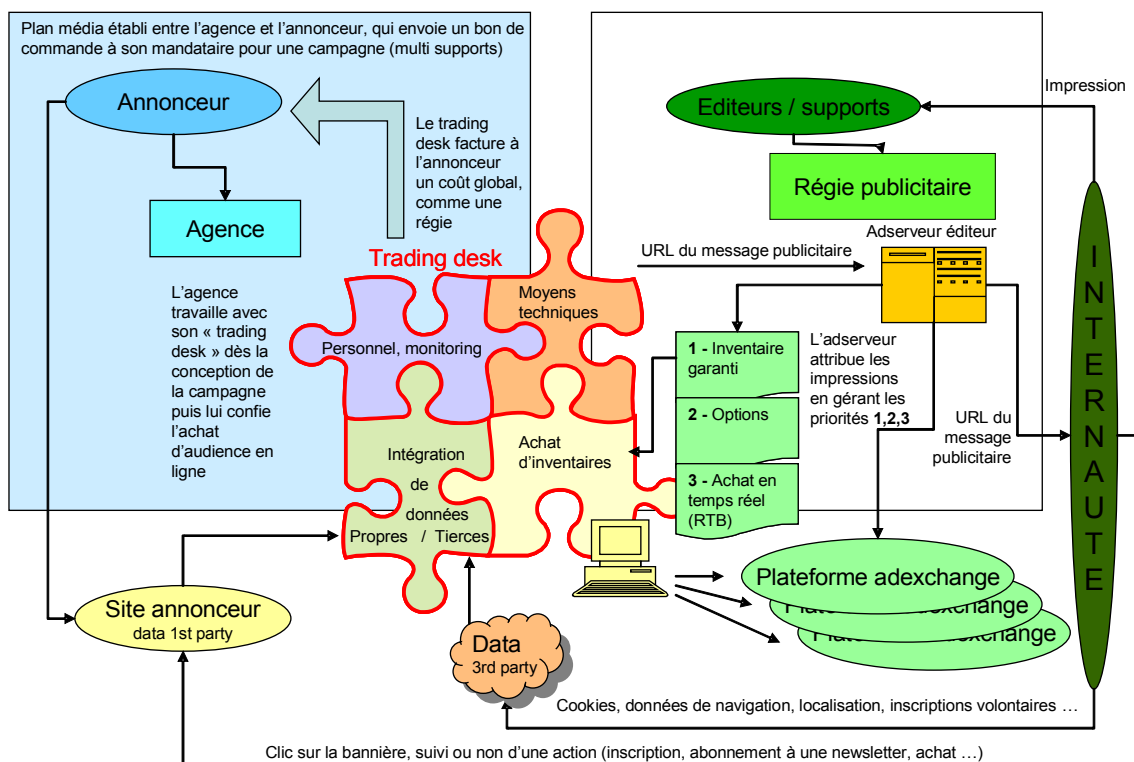
4.4 - Les processus d'achat d'espace pour le compte des annonceurs

La loi Sapin prévoit que l'achat d'espace pour le compte de l'annonceur se fait dans le cadre d'un mandat. Ce n'est pas toujours le cas.

15 http://www.google.com/adsense/start/#sourceid=aso&subid=ww-ww-et-b2bfooter_doubleclick

4.4.1 - Les trading desks

Publicité sur Internet – Les « trading desks »



L'achat en temps réel sur des plates-formes ad exchange est aujourd'hui un vrai métier spécialisé. L'acheteur doit avoir une compréhension fine des objectifs de l'annonceur (performances attendues, coût des actions, retour sur investissement) et y ajouter son savoir-faire pour les traduire dans une stratégie d'achat. Il ne suffit pas d'acheter bon marché : chaque acheteur établit sa propre évaluation de la valeur d'une impression en la couplant à des données qui lui permettent d'évaluer l'impact d'une annonce (techniques de ciblage ou de profilage). Il tient également compte de la qualité de l'impression (visibilité de l'annonce dans la page, place de la page dans la navigation de l'internaute...). Les données peuvent être issues de la propre base de données de l'annonceur (données « first party ») ou être achetées à des sociétés spécialisées (données « third party »). Le support fournit aussi des données permettant de mieux qualifier l'impression, pour valoriser son offre. Le traitement de ces données, selon des modèles statistiques ou prédictifs, permet à l'acheteur de proposer son prix pour l'impression. Un bon acheteur achète des impressions qui ont une valeur plus élevée pour l'annonceur que leur prix de marché (le prix auquel elles sont vendues aux enchères). Il doit s'appuyer sur la qualité des données et des algorithmes de traitement et, au cours de la campagne, sur l'utilisation optimale de l'outil qui va proposer des enchères. La maîtrise de ces savoir-faire et technologies nécessite des investissements, matériels et humains, qui ne s'amortissent que sur des volumes importants.

Pour un trading desk, l'achat en temps réel intègre :

- une fonction achat matérialisée par un terminal (siège) d'accès à un ou plusieurs DSP ;
- l'accès à des bases de données permettant de qualifier les impressions ;
- une infrastructure technique propre : des logiciels de traitement des données, des logiciels permettant le monitoring des résultats des achats depuis le suivi du résultat des enchères jusqu'aux transformations ;

- une équipe dédiée expérimentée (moins de vingt personnes dans les cas rencontrés par la mission).

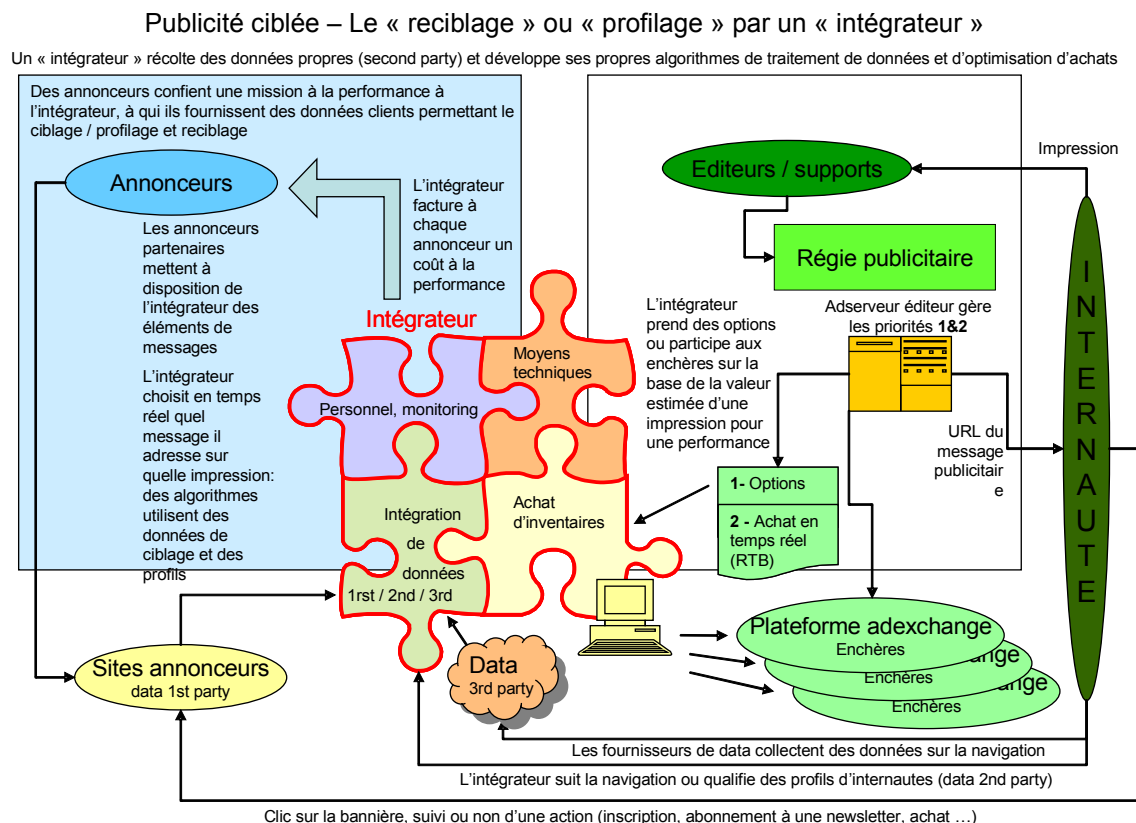
Certains trading desks, internes à une agence de communication ou indépendants, agissent dans le cadre d'un mandat de l'annonceur. Pour les achats d'espace, celui-ci reçoit une facture établie par l'opérateur du DSP auquel le trading desk est relié. Le trading desk facture en outre le coût de ses services.

D'autres trading desks sont aujourd'hui positionnés comme des régies et établissent eux-même une facture à l'annonceur qui intègre l'ensemble des coûts, soit au volume (CPM) soit à la performance. Quand le trading desk est filiale d'un groupe de communication, il déclare à l'annonceur ses liens d'intérêt.

Vis-à-vis de la loi Sapin, les trading desks, quand ils ne travaillent pas dans le cadre d'un mandat de l'annonceur, peuvent fournir une prestation globale ou, au contraire, exercer une activité d'achat / revente, recréant ainsi au sein des groupes de communication les anciennes centrales d'achat bannies par la loi Sapin.

Par ailleurs, l'activité des trading desks décrite ci-dessus fait bien apparaître que leur métier est d'optimiser l'achat d'espace pour le compte de leur client annonceur. On ne peut donc pas les considérer comme les représentants de l'intérêt des supports. Les trading desks jouent clairement un rôle de conseil en préconisation d'achat d'espace, qui rend problématique leur positionnement comme régies.

4.4.2 - Les services spécialisés, reciblage (retargeting) et profilage



Une série d'acteurs spécialisés dans la constitution de bases de données et dans leur exploitation sont apparus. Ils se distinguent généralement par une forte dimension technique et de

développement. Les bases de données sont alimentées par le suivi de la navigation des internautes (le tracking avec des cookies). On estime qu'à l'occasion de sa navigation, un internaute peut être aujourd'hui suivi par des dizaines de sites tiers avec lesquels il n'est pas lui-même entré en contact. Certains opérateurs se limitent à la revente de données (données third party), d'autres les intègrent (données second party) dans un service aux annonceurs dont l'objectif est d'améliorer l'impact des annonces, parfois avec un modèle économique original de vente à la performance.

Un exemple de service est le reciblage (« retargeting ») : il s'agit de proposer à un internaute, qui a entrepris une démarche sur un site, une nouvelle offre publicitaire liée à cette démarche. Pour y parvenir, l'opérateur du service va chercher à acheter un espace publicitaire sur une nouvelle impression initiée par cet internaute, à l'occasion de ses navigations ultérieures. Un autre exemple est le profilage, qui permet de cibler des internautes analogues aux clients d'un annonceur.

L'objectif est d'atteindre la bonne personne au bon moment pour lui servir le bon message : le support s'efface derrière l'internaute ciblé.

En France, Criteo a développé un modèle économique original de reciblage. Il associe le reciblage avec une optimisation permettant de choisir en temps réel la bannière la mieux adaptée parmi un portefeuille d'annonces. Il dispose de son propre DSP. Pour chaque impression son système évalue, parmi les produits des annonceurs, celui qui semble le mieux adapté à cette impression qui sera servie à la volée s'il remporte l'enchère. Pour des raisons techniques, une telle bannière est préformatée et va encapsuler l'annonce retenue en temps réel.

Tradelab est un autre exemple d'entreprise utilisant ses propres données de profilage des internautes pour offrir un service aux annonceurs.

Ces entreprises développent souvent leurs propres solutions techniques, avec des investissements matériels et des développements logiciels importants. Leur modèle économique repose sur l'achat d'espace soit à l'avance au CPM, soit par enchère et sur la facturation à la performance. Dans la mesure où ils opèrent des achats d'espace pour le compte de leurs clients annonceurs, leur positionnement comme régies apparaît problématique.

5 - Propositions

Les contradictions relevées ci-dessus entre les obligations de la loi Sapin et la réalité du marché de la publicité sur internet, en particulier concernant les nouvelles activités d'achat en temps réel de bannières, montrent qu'il est nécessaire de clarifier la situation de chacun des acteurs pour améliorer leur sécurité juridique.

Conformément à leur lettre de mission, les rapporteurs ne se prononcent pas sur le meilleur moyen juridique à utiliser pour mettre en place chacune des mesures proposées ci-dessous, celui-ci pouvant varier selon les cas, d'un guide des bonnes pratiques à des dispositions modifiant la circulaire, voire à un texte de loi complétant la loi Sapin ou la modifiant.

L'objectif général recherché est de rendre compatibles les activités sur internet, et notamment celles du marché de la publicité en temps réel, avec les exigences de la loi Sapin, sans pour autant entraver leur développement.

5.1 - Faire respecter l'article 20 de la loi Sapin et l'adapter à la publicité en ligne

Aujourd'hui, les entités qui achètent des espaces peuvent le faire de deux manières : soit pour leur propre compte, soit pour le compte d'un annonceur.

- Dans le premier cas, on trouve actuellement l'achat d'inventaires par des régies pour les agréer et les commercialiser sous la forme de bouquets. Le respect de l'article 20 de la loi Sapin devrait conduire ces entités à utiliser le commissionnement ou le mandat comme c'est le cas pour les régies et les sous-régies.
- Dans le second cas on peut classer l'ensemble des entreprises qui achètent des espaces, au coût par mille ou en temps réel, pour placer des annonces et facturer leurs prestations à l'annonceur. Elles doivent le faire dans le cadre d'un mandat.

5.1.1 - Clarifier la notion de régie

La loi Sapin avait pour objectif d'interdire les centrales d'achat qui agissaient de façon opaque entre les annonceurs et les supports. Parallèlement les régies étaient assimilées aux supports. Dans le marché de la publicité en temps réel, ces structures opaques ont tendance à se remettre en place par une cascade d'intermédiaires, en utilisant notamment la notion de régie de façon extensive.

Il est donc proposé que les acteurs liés aux annonceurs et les acteurs liés aux supports soient clairement identifiés et que l'appellation de régie ne soit pas un pis aller pour échapper au mandat de l'annonceur mais recouvre une activité qui justifie leur assimilation aux supports.

Dans cet esprit, la notion de régie devrait être clarifiée de façon à réserver cette appellation à des structures qui commercialisent les supports qui leur ont été confiés par mandat ou commissionnement et qui gardent comme objectif de valoriser ces supports. Cette clarification n'empêche pas la création de sous-régies dès lors que l'intérêt des supports est préservé.

A contrario dès lors que ces structures achètent de l'espace sur des supports, l'intérêt des supports n'est plus garanti dans les opérations ultérieures et ces structures ne devraient pas pouvoir se prévaloir du nom de régie et de l'assimilation aux supports.

5.1.2 - Adapter la notion de mandat

Pour les sociétés qui achètent de l'espace pour le compte d'un annonceur :

- Les activités d'achat en temps réel devraient être soigneusement définies et valorisées dans les contrats entre les annonceurs et leurs mandataires pour éviter l'incompréhension qui semble entourer actuellement cette activité consommatrice de main d'œuvre ;
- Pour permettre aux sociétés vendant à la performance de fonctionner, le mandat de l'annonceur pourrait être aménagé. Ce mandat pourrait prévoir que la rémunération du mandataire se fera en fonction de la performance et donnerait carte blanche pour l'achat d'espace sous réserve d'une obligation de transparence dans l'établissement de la facturation : ces sociétés communiqueraient à l'annonceur le montant et le nombre d'espaces réellement utilisés pour une campagne, sans que leur rémunération soit fixée par cet élément, celle-ci se faisant à la performance. Elles porteraient le risque d'achat en masse mutualisé. Une telle solution devrait leur permettre de fonctionner tout en respectant la loi Sapin et son esprit.

5.1.3 - Permettre aux intermédiaires techniques de jouer un rôle d'opérateur de la facturation

Pour les autres acteurs de la chaîne qui fournissent des prestations techniques et participent à l'achat ou à la vente sans pour autant être réellement les acheteurs et les vendeurs comme les

SSP, les DSP ou les gestionnaires de plates-formes, il n'apparaît pas nécessaire de les qualifier au regard de la loi Sapin. Ces sociétés sont des prestataires de service pour les supports (SSP) ou les acheteurs (DSP) et ne sont pas directement concernées par la loi Sapin qui ne réglemente que l'achat d'espace. Leur rôle dans la chaîne des acteurs, notamment comme détenteurs des éléments nécessaires à la connaissance des prix ou des informations concernant l'adressage des publicités les rendent incontournables dans la facturation et la transparence des opérations. Il est donc proposé de les intégrer dans cette chaîne d'acteurs pour leur permettre de jouer un rôle d'opérateur de la facturation, sans pour autant leur donner une qualification de régie ni d'acheteur. En revanche, dès lors qu'ils se livreraient directement en leur nom à de l'achat ou à de la vente d'espace ils devraient se conformer aux dispositions de la loi Sapin.

En conclusion, ces solutions ont pour objectif de lever l'insécurité juridique dans laquelle se trouvent certaines sociétés agissant dans le domaine de la publicité en ligne et de créer, pour certains aspects de la publicité sur internet, un nouveau cadre adapté aux évolutions techniques, sans pour autant bouleverser les dispositions juridiques applicables à l'ensemble des autres activités du marché de la publicité.

5.2 - Faire respecter, tout au long de la chaîne des acteurs, la transparence concernant l'identité des supports et des annonceurs et les éléments de facturation

5.2.1 - Mettre en place des outils de contrôle de la facturation

Il faut prendre acte du fait que l'utilisation de plates-formes d'achat en temps réel ne permet plus techniquement à chaque support d'émettre des factures pour chaque espace acheté, d'une part, ni d'utiliser des barèmes, d'autre part. Pour autant l'objectif de transparence doit être préservé, ce à quoi les différents acteurs sont favorables.

Il est donc proposé qu'une concertation entre les différents acteurs de la chaîne soit organisée, éventuellement sous l'égide des pouvoirs publics, afin de définir précisément les processus à mettre en œuvre pour arriver à une situation satisfaisante pour toutes les parties.

Actuellement les informations pertinentes à l'établissement d'une facturation existent mais, tout au long de la chaîne, chaque échelon constitue une coupure qui ne retransmet pas la totalité des éléments dont il dispose. La concertation devrait donc faire apparaître les moyens à mettre en œuvre pour que les différents acteurs aient accès à ceux qui les intéressent.

Typiquement les supports souhaitent pouvoir identifier les annonceurs présents sur leurs sites et vérifier les éléments nécessaires à l'élaboration de leur facturation, et les annonceurs, pouvoir vérifier les supports sur lesquels leurs publicités ont paru et disposer d'éléments de vérification de la facture qui leur est adressée.

Les acteurs sont d'ores et déjà d'accord pour estimer que des moyens de consultation en temps réel des chaînes d'achat de la publicité et des affichages de coûts moyens pourraient être suffisants.

On pourrait envisager que les SSP qui disposent des informations liées à la vente d'espace, mettent systématiquement à disposition des régies les éléments concernant les annonceurs ayant acheté leurs espaces et les prix moyens des enchères pour des périodes ou des espaces à déterminer. Ces types de processus sont déjà réalisés en partie par certains des acteurs. Les DSP, parallèlement aux SSP, pourraient être utilisés par les annonceurs pour la mise à disposition systématique des éléments les intéressant. L'ensemble de ces éléments serait auditable.

Cette concertation permettrait également de définir les conditions dans lesquelles les intermédiaires techniques pourraient jouer le rôle d'opérateur de facturation.

5.2.2 - Mettre en place un observatoire des prix de l'achat d'espace en temps réel

De la même façon que les factures ne peuvent plus être émises comme le prévoyait la loi Sapin et sa circulaire d'application, les barèmes qui devaient faire apparaître les ristournes consenties aux agences n'ont plus de réalité. Dans la mesure où le prix est fixé par des enchères, il n'est plus possible d'afficher un barème a priori. Pour autant toute idée de transparence ne doit pas être abolie :

- les chaînes de transmission ou de consultation des éléments de prix doivent permettre aux annonceurs comme aux supports de connaître les prix ;
- pour améliorer encore la transparence, on pourrait envisager de créer un observatoire des prix de la publicité en temps réel qui permettrait de donner une visibilité sur les prix du marché et aux acteurs de se situer dans une fourchette de prix. Le processus de négociation envisagé ci-dessus pourrait définir la mise en place de cet observatoire et prévoir les modalités pratiques de son fonctionnement.

5.3 - Clarifier la portée de la notion de préconisation d'achat d'espace

La loi Sapin prévoit que ceux qui préconisent l'achat d'espace ne peuvent recevoir aucune rémunération de la part des vendeurs et doivent faire connaître leurs liens d'intérêt avec les vendeurs d'espace.

De nombreux intermédiaires proposent des services utilisant des données permettant aux annonceurs d'améliorer la qualité du ciblage des offres d'espaces proposées par les supports. Des services de même nature sont proposés aux supports pour leur permettre de mieux valoriser leur offre. Dans ce dernier cas, s'agissant de préconisations intimement liées à l'offre commerciale du vendeur d'espace, elles ne doivent pas être considérées comme relevant de la loi Sapin.

La clarification du rôle des régies devrait permettre de réserver les obligations liées à la préconisation d'achat d'espace aux acteurs ayant une activité de conseil auprès des annonceurs ou de leurs mandataires.

5.4 - La notion de prestation globale

La possibilité pour les agences de proposer une prestation globale comprenant de l'achat d'espace a été reconnue pour les imprimés publicitaires. Cette disposition permet ainsi de ne pas faire apparaître le prix du support séparément de la prestation de l'agence média mais de facturer un prix global comprenant l'ensemble des éléments de la prestation.

Certains acteurs seraient favorables à l'extension de cette notion pour des prestations dans lesquelles l'achat d'espace représente moins de la moitié du coût total de la prestation. L'utilisation de cette notion recréerait de l'opacité et doit être maniée avec précaution. Pour éviter qu'elle ne devienne un moyen d'échapper à la loi Sapin pour des prestations usuelles, elle devrait être encadrée solidement, ce qui paraît difficile à réaliser. Dans ces conditions, la mission ne préconise pas d'étendre cette notion.

En conclusion, les mesures proposées ci-dessus constituent une tentative d'application raisonnable des objectifs de la loi Sapin dans un contexte où l'évolution technique très importante a induit une situation d'insécurité juridique pour certains acteurs.

Ces mesures, même si elles conduisent à des modifications parfois substantielles dans le fonctionnement et le positionnement de certains acteurs, ne devraient pas remettre en cause leur rentabilité et encore moins leur existence. En apportant une meilleure transparence et une sécurité juridique accrue, elles devraient finalement, après une période d'adaptation, conforter ces acteurs et contribuer au développement de la publicité en ligne. Les besoins également exprimés d'une meilleure transparence dans les pays étrangers, même s'ils ne prennent pas obligatoirement la même forme, sont de nature à faire accepter les évolutions proposées.

Annexe : liste des organismes rencontrés

Administrations

- Cabinet du ministre de l'économie
- Cabinet du ministre de l'économie numérique
- Cabinet du ministre de la culture
- DGCCRF – Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
- DAJ – Direction des affaires juridiques
- SIRCOM- Service de la communication
- DGCIS – Direction générale du commerce, de l'industrie et des services
- Conseiller culturel auprès de l'ambassade de France en Allemagne (consultation écrite)

Fédérations professionnelles

- Association des agences conseil en communication (AACC)
- Association de l'économie numérique (ACSEL)
- Collectif des plate-formes d'affiliation (CPA)
- La presse quotidienne régionale (SPQR)
- Syndicat des régies internet (SRI)
- Union des annonceurs (UDA)
- Union des entreprises de conseil et achat media (UDECAM)

Editeurs et régies

- Horyzon Media
- La Place Media
- MFR - Météo France Régie
- Orange

Annonceurs

- ING Direct
- PSA Peugeot Citroen
- SNCF
- Renault Nissan
- Toyota France
- Voyages sncf.com

Agences média

- Aegis Media
- GroupeM
- Havas Media
- Publicis / Vivaki

Nouveaux acteurs

- Appnexus
- Critéo
- Google
- Matiro
- Public Idées
- Rubicon
- Zanox