

Michel SAPIN

Génesis de una Ley

The author explains the reasons that led the French Government to legislate in the advertising sector and to enact the law bearing his name, which the author – naturally – defends: the need for transparency, the deplorable operations of agencies and buying services, the lack of concordance and trust, the difficult general economic context, the need for drastic reform, etc.

Quiero comenzar nuestro encuentro de esta mañana dando las gracias. Mi agradecimiento se dirige a todos Vds., señoras y señores, que han elegido dedicar una jornada al examen de la situación francesa en el sector de la publicidad y al estudio de la Ley Sapin, término incorrecto jurídicamente pero que se ha impuesto a través de numerosas tomas de posición públicas.

Mi reconocimiento va también, naturalmente, a los organizadores de este seminario: además de la cortesía de su acogida, les quiero dar las gracias por el título mismo del tema que me han pedido trate en mi exposición, "Génesis de una ley". Reflexionando hace unos días sobre la forma de organizar mi intervención, he preferido apoyar en la consulta de un diccionario algunos recuerdos de cursos de biología un poco dispersos. La génesis es "la formación, el desarrollo de un órgano o de un ser vivo".

En efecto, la Ley Sapin está viva y muy viva. Me vienen deseos de decir, con un guiño de complicidad, que hoy constituye las raíces sobre las que la publicidad francesa podrá tener un nuevo crecimiento, acompañando y quizá incluso precediendo a una mejora de la situación económica, mejora que yo deseo ardientemente.

Y sin embargo, ¡cuántas cosas he debido escuchar durante más de seis meses de conversación con los profesionales, de redacción del dispositivo legal, y más tarde de discusión parlamentaria de la ley! Algunos afirmaron que el texto sería abandonado antes incluso de que llegara a la Asamblea Nacional. Los diputados aprobaron sus principios básicos, completaron útilmente algunas de sus modalidades, y la ley fue definitivamente aprobada a finales de diciembre de 1992.

El Consejo Constitucional la detendrá en seguida, aseguraron entonces algunas personas pretendidamente bien informadas. El Consejo juzgó el texto perfectamente conforme a la Constitución y de acuerdo con el calendario adoptado por el Parlamento, la ley entró en vigor el 31 de Marzo de 1993.

La última esperanza de los oponentes irreductibles a esta nueva regulación se aferró al cambio de mayoría, ocurrido con motivo de las elecciones legislativas.

El Senado, por decirlo con un eufemismo, se había mostrado poco constructivo en la discusión parlamentaria de la Ley Sapin, rechazando el conjunto de disposiciones que le habían sido presentadas.

Al estar compuesto el Senado principalmente por miembros de la UDF y del RPR, lo mismo que la Asamblea Nacional surgida de las urnas de marzo último, algunos aseguraron que la nueva mayoría pronto derribaría el cuadro que nosotros habíamos levantado.

Los hechos han ido en una dirección completamente distinta: con motivo de una comisión de estudios creada a comienzos del verano de 1993, la Asamblea Nacional se mostró muy reservada respecto a las peticiones de modificación de la Ley Sapin que le eran enviadas. Y a una conclusión idéntica ha llegado a finales de enero un grupo de trabajo establecido por iniciativa del Gobierno, la Comisión Cortesse.

En cuanto a los Ministros que están a cargo del *dossier*, mi sucesor en el Ministerio de Economía, Edmond Alphandery, y el Ministro de la Comunicación, Alain Carignon, han anunciado como consecuencia de los trabajos citados el establecimiento de instrumentos destinados a mejorar la información de los profesionales y la de los poderes públicos, en particular la creación de un observatorio de la Publicidad colocado bajo la responsabilidad del INSEE.

Debo decir que también y sobre todo han afirmado su voluntad de dejar sin cambios el marco en el cual se inscribía la actividad del sector de la publicidad. Sólo puedo felicitarlos por esa decisión.

En el plano de los principios, el antiguo Ministro de Hacienda que les está hablando ha tenido numerosas ocasiones de comprobar la necesidad de una continuidad, de una estabilidad en el rumbo seguido por el Estado.

Esto es verdad para la moneda, esto vale para la moneda. Y esto vale igualmente, en una amplia medida, para las reglas aplicables a los diferentes sectores económicos. No sería bueno que cada alternancia política fuese la ocasión de un cambio sistemático del marco al que están sometidos.

Y esta continuidad me parece particularmente indispensable cuando se trata de disposiciones que tienden a la transparencia de la vida económica.

Sobre este aspecto, permítanme volver un instante a la acción del Gobierno en el que he participado bajo la dirección de Pierre Berégovoy.

El Primer Ministro y yo compartíamos un mismo concepto respecto al dinero; una misma voluntad de permitir fructificar el dinero que recompensa el esfuerzo, el dinero que crea, el dinero que procura empleos. Pero también compartíamos la misma determinación de combatir el dinero negro, el dinero que corrompe y desnaturaliza a las personas, el dinero que mantiene rentas de situaciones indebidas, que prohíbe la expresión de la racionalidad económica y que se opone al progreso.

Este dinero debe ser condenado en virtud de consideraciones morales pero debe ser combatido en nombre de la eficacia económica.

Esa fue la razón por la que el Gobierno había dado el encargo a un grupo de expertos independientes de localizar los sectores de la vida económica en los que era

indispensable acabar con la falta de transparencia en las relaciones profesionales y remediar la opacidad de los procedimientos.

El informe redactado como consecuencia de esos trabajos nos condujo a iniciar las reformas necesarias en numerosos campos, desde las disposiciones que regulan la creación de grandes superficies comerciales, a las modalidades de delegación de servicios públicos y del sector inmobiliario a la publicidad.

En este último caso, las irregularidades del mercado habían sido denunciadas desde hacía mucho tiempo.

Como recuerda el informe de la Comisión Cortesse, "la remuneración de los intermediarios tenía dos componentes: uno, oficial, era la comisión de agencia que figuraba en la factura presentada al anunciante por la agencia o por la central de compra; otro, oculto, se entregaba directamente por los soportes a las agencias o a las centrales de compra, conociendo el anunciante su existencia pero sin saber su importe".

Del informe Dufour en 1957 a las dos encuestas del Consejo de la Competencia, la de 1987 y la que acaba de terminar, los diferentes estudios realizados sobre el funcionamiento del sector han mostrado una multiplicación de esos descuentos diversos – y otros sobre comisiones – mantenidos por los intermediarios sin que lo supieran sus clientes, observando además un aumento incesante en su importe.

"Es evidente que algunos soportes conseguían figurar dignamente en los planes de los medios sólo porque comisionaban fuertemente a los intermediarios", añade el informe Cortesse.

Y concluye: "todos reconocen que el funcionamiento anterior del mercado era detestable".

Sr. Presidente, señoras, señores, no sólo el estudio de los trabajos hechos en el pasado me había persuadido de que esta situación era contraria a la ética sino que la concertación precedente a la elaboración de la ley Sapin ha terminado de convencerme de que ninguna de las partes interesadas podía estar satisfecha con esa "no organización" del mercado, ni las agencias y centrales de compra ni los medios y los anunciantes.

Cuando he comenzado a establecer un marco al funcionamiento del sector de la publicidad, he sabido inmediatamente que en el extranjero el término de *French disease*, enfermedad francesa, había adquirido fuerza de expresión usual. Yo la creía reservada a un tipo de infección más localizada, digámoslo así. Pero he visto en ella un doble signo: la señal de una reputación sulfurosa que perjudicaba evidentemente el desarrollo de las agencias francesas fuera de Francia y la señal de un temor de contagio. Algunos me han dicho que este miedo de ver los malos hábitos extenderse estaba, desgraciadamente, justificado en parte; por afinidades latinas, me han precisado que la Europa del Sur había constituido un campo de expansión privilegiado. Tendré ocasión de volver sobre este punto.

Pero continuando la metáfora médica y aplicándola a la situación anterior del mercado francés, me siento tentado a decir que los soportes estaban afectados por la enfermedad

del sueño, sujetos a un adormecimiento que pareciendo dulce a corto plazo, se revelaba al final como terriblemente peligroso. Respondiendo a la petición habitual de los intermediarios, habían caído en el hábito de repercutir, cada año, en su tarifa oficial, las concesiones operadas en el curso de la negociación, hasta desconectar casi por completo el precio anunciado del precio realmente practicado.

Lo que no estaba exento de riesgo en período de fuerte expansión de la actividad, ha dejado sentir plenamente sus efectos cuando el crecimiento ha ido disminuyendo: pérdida de competitividad consecutiva a la práctica sistemática de la inflación tarifaria, relación de fuerzas desequilibrada ante la potencia de los intermediarios, pérdida de imaginación en los equipos comerciales demasiado habituados a utilizar la concesión de descuentos suplementarios como único argumento de venta.

Por su parte, los anunciantes se sentían como ciegos: mal armados para apreciar desde un punto de vista técnico las recomendaciones de inversión que les eran hechas e incapaces de evaluar con precisión el importe de las sumas entregadas por los soportes a los intermediarios. El resultado era una pérdida de confianza respecto a las agencias y a las centrales de compra a las que acudían y, por tanto, una reticencia a remunerar las prestaciones.

Última categoría de "pacientes": los intermediarios sufrían de una evidente esquizofrenia en la medida que debían dar al anunciante un consejo imparcial sobre las cualidades del soporte del que ellos obtenían la mayor parte de sus ingresos. Esta situación, sumada a la pérdida de confianza por parte de numerosos anunciantes que acabo de evocar, no era adecuada para ayudar a los intermediarios a hacer reconocer la calidad de sus prestaciones.

Desde entonces, los honorarios entregados por anunciantes desconfiados no eran suficientes para remunerar el servicio realizado; las agencias y las centrales se veían obligadas a aumentar su presión sobre los medios. El sistema se mantenía en su disfuncionamiento.

Con la preocupación de romper ese círculo vicioso, me fijé un doble objetivo para la elaboración de la Ley Sapin: asegurar la transparencia del mercado francés de espacio y clarificar la situación de los que operan como intermediarios en ese mercado, tanto si se trata de agencias de publicidad como de centrales de compra de espacio.

Asegurar la transparencia es garantizar la claridad de los recursos de las agencias y de las centrales de compra. Es permitir así el reconocimiento de la calidad de sus prestaciones.

Asegurar la transparencia es también devolver su autonomía a los medios para la determinación de su política comercial, impulsando así la imaginación y el juego de una sana competencia.

Para el anunciante es la garantía de pagar el precio justo.

Con el fin de llegar a esa transparencia, me ha parecido necesario en primer lugar atender a la sinceridad de los precios, restableciendo la unión entre las tarifas de base publicadas por los soportes y los importes efectivamente facturados. Sin discutir la

posibilidad para el soporte de conceder descuentos, la ley que tuve el honor de preparar preveía pues que sus modalidades de atribución deban a partir de entonces aparecer en las condiciones generales de venta, y dichas modalidades deban ser aplicadas sin discriminación a los diferentes participantes.

La misma preocupación por la transparencia me ha llevado a decidir que toda persona que proporciona servicios de asesoramiento en planes de medios deba indicar, en sus condiciones generales de venta, las relaciones económicas que mantenga, si ese es el caso, con soportes o servicios administrativos de publicidad.

En cuanto a la clarificación de las actuaciones, trata de evitar las situaciones de conflictos de intereses precisando las condiciones en las que se interconexiónan las intervenciones de unos y otros. O, dicho más directamente, sabiendo quién hace qué y por cuenta de quién.

Obtener esta clarificación supone que las agencias y centrales no puedan actuar más que en el marco de un contrato escrito de mandato. Este contrato recuerda que los intermediarios, en tanto que mandatarios de los anunciantes, actúan en su nombre y por su sola cuenta.

Evidentemente, esa condición no podía ser cumplida si el intermediario quedaba en el centro de un doble flujo de remuneraciones, uno proveniente del anunciante y el otro de los soportes.

La clarificación de las funciones no podía realizarse sin poner en orden los circuitos de financiación: la primera condición de un consejo imparcial es que quien pide consejo sea quien remunera ese consejo y que esa carga no recaiga en ningún caso sobre el que es favorecido por el consejo. Esta es la razón por la que la ley ha precisado que el comprador de espacio sólo podía ser remunerado por su cliente, el anunciante, y que le estaba formalmente prohibido ser retribuido por los soportes.

Transparencia del mercado y clarificación de las actuaciones, tales son los principios que han presidido la "génesis de la Ley Sapin".

A fines de mes, esta ley que algunos creían muerta al nacer, soplará su primera vela y llegará así a terminar su primer año de aplicación. Tengo tendencia a creer que esos comienzos tumultuosos no han hecho más que reforzarla. ¿No se suele decir de los niños que han sufrido una infancia difícil que son después los más robustos?

Contrariamente a lo que preveían algunos, no me parece que la publicidad haya abandonado los muros, las pantallas ni las páginas de las revistas, incluso si continúa sufriendo los duros efectos de una coyuntura difícil. Los profesionales con los que he tenido ocasión de hablar me dicen que medios e intermediarios han adoptado procedimientos y comportamientos con buena voluntad para ponerse de acuerdo con el nuevo marco, y este punto ha sido confirmado por la Comisión Cortesse. Yo veo ahí la más hermosa de las recompensas: la posibilidad para la publicidad francesa de librarse de la mala reputación que perjudicaba su expansión.

No ignoro, sin embargo, el debate que se ha desarrollado a propósito del impacto de este texto sobre la explotación de las empresas francesas del sector de la comunicación.

Creo que dos elementos testimonian que esta dimensión ha estado constantemente presente en mi espíritu durante la fase de elaboración de la ley.

Tratándose en primer lugar de las relaciones entre medios convencionales y otros medios, algunos temían que el hecho de dejar el otro medio totalmente fuera del campo del texto acelerara la tendencia que ve crecer con regularidad su parte de inversiones.

Después de un debate fructífero con el Parlamento, eso me llevó a prever un régimen idéntico al de la compra de espacio para otros medios que se muestran como competidores directos de los convencionales, y por tanto como sus sustitutos. Y sólo puedo apoyar la decisión del gobierno francés de que una circular ponga fin a toda dificultad de interpretación del campo cubierto por la ley.

Igualmente, he explicitado el texto de la ley a fin de señalar que no prohibía en nada a los soportes prever en su baremo una rebaja especial, que pueda servir de referencia a la remuneración de los intermediarios por los anunciantes. La vía así trazada ha sido seguida por la totalidad de los soportes, o casi, cuando han debido establecer baremos conformes a las nuevas reglas de juego; en la gran mayoría de los casos, y esto no les extrañará, el importe de esa "rebaja de creación" o "rebaja profesional" se eleva al **15%**.

En cambio, he lamentado mucho que los profesionales no den prueba entre ellos de una mayor voluntad de concordia a fin de permitir, para unos y otros, la entrada en vigor del texto en las mejores condiciones. En el momento de su discusión en el Parlamento yo había indicado que estaba dispuesto, si así me lo pedían, a colaborar en la organización de una amplia negociación interprofesional reclamada por algunos. Pero ninguna petición me ha llegado; los diferentes sectores de la profesión no han alcanzado un entendimiento sobre la forma y sobre el contenido que hubiera debido adoptar la operación.

Esto me da una mayor libertad para denunciar el falso proceso que algunos han intentado. Si les escuchamos, la Ley Sapin y sólo ella basta para explicar las dificultades que experimenta la profesión.

El difícil contexto económico general es eliminado. La tendencia de las empresas a reducir sus inversiones publicitarias en período de recesión económica no tiene importancia. La estrategia de desarrollo a todo precio que había colocado a ciertos grupos en una situación de excesivo endeudamiento crónico queda olvidada. El retraso de muchos, y reconocido por los más sinceros, en la adopción de modalidades de gestión más rigurosas es olvidado.

La crítica era demasiado exagerada para ser duradera. De este lado de los Pirineos la crisis que atraviesa la prensa con la desaparición de diarios, o las dificultades de los grandes medios audiovisuales, confirman que los efectos de la crisis económica mundial afectan al sector de la comunicación en cualquier país. El verdadero debate está, a mi juicio, en el análisis de los efectos que la Ley Sapin ejercerá a largo plazo sobre el dinamismo de la publicidad en Francia. Y desde ese punto de vista, tanto la observación como la reflexión me impulsan al optimismo.

La observación es, por ejemplo, la entrada de *Omnicom* en el capital de *Carat*. Lo que prueba como decía el presidente de *Omnicom* que "la compra de espacio tiene todavía

un hermoso futuro ante sí". Yo no veo ninguna razón para contradecirle, ninguna al menos que se refiera al marco establecido en Francia.

La observación es también esta frase del presidente de la agencia francesa Alice, según la cual la Ley Sapin puede "permitir a las agencias volver a encontrar su integridad". Esta reflexión se suma a la opinión que he formulado antes en el sentido de que la publicidad francesa, libre de la *French disease*, será más fuerte para desarrollarse fuera de sus fronteras.

Existe un último punto que me gustaría subrayar ante Vds., Sr. Presidente, señoras y señores, donde el análisis se une a la observación.

Algunos han reprochado a la Ley Sapin el haber creado una excepción francesa al suprimir la comisión de agencia entregada por los medios a los intermediarios. Esto es formalmente exacto.

Pero yo creo que el mecanismo de "descuento profesional" tiene la ventaja de inspirarse muy ampliamente, simplificándolos, en los circuitos de remuneración tal como han evolucionado progresivamente: no pretenderé hacerles saber que la tradicional comisión de agencia no está ya intangiblemente atribuida al intermediario, sino que ha venido a ser, más bien, un patrón, una base de negociación de su remuneración.

Al final de esta exposición espero haberles convencido de que la instauración de reglas nuevas era necesaria en Francia.

Necesaria para poner fin a la escalada de supercomisiones que amenazaban con ahogar a ciertos medios, y necesaria por tanto para preservar el pluralismo de la prensa.

Necesaria también para restaurar la confianza de los anunciantes hacia los intermediarios.

Necesaria, finalmente, para permitir a las agencias y a las centrales de compra de espacio reivindicar la justa remuneración de sus prestaciones.

Dado que estas reglas han sido establecidas después de una concertación corta pero intensa con los profesionales, dentro de una preocupación por el respeto de la libertad de comercio y de simplificación de las relaciones entre profesionales, yo creo que concilian el imperativo de transparencia y el objetivo de mayor eficacia económica.

Por eso, me parece que otros países europeos podrían adoptar su filosofía, hasta que ese marco llegue a ser, quizá, nuestra regla común.