

Non classifié

Français - Or. Anglais

30 novembre 2021

DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE

Groupe de travail n° 2 sur la concurrence et la réglementation

Compte rendu de la table ronde sur les marchés de la publicité numérique et la concurrence

Annexe au compte rendu succinct de la 70e réunion du Groupe de travail n° 2, tenue le 30 novembre 2020

30 novembre 2020

Ce document est le compte rendu de la table ronde sur les marchés de la publicité numérique organisée par le Groupe de travail n° 2 le 30 novembre 2020.

D'autres documents consacrés à ce sujet sont disponibles à l'adresse suivante :
<https://www.oecd.org/daf/competition/competition-in-digital-advertising-markets.htm>

Pour toute question concernant ce document, veuillez contacter Mme Federica MAIORANO.
[Courriel : Federica.MAIORANO@oecd.org]

JT03486531

Compte rendu de la table ronde sur les marchés de la publicité numérique et la concurrence

Le 30 novembre 2020, le Groupe de travail n° 2 a organisé une table ronde sur la concurrence dans les marchés de la publicité numérique sous la présidence de M. Alberto Heimler.

Le **Président** présente le thème de la discussion et souligne son importance, les autorités de la concurrence ne disposant pas de compétences suffisantes dans le domaine des marchés de la publicité numérique. Il présente les intervenants : **Fiona M. Scott Morton**, Professeure d'économie Theodore Nierenberg, Yale School of Management ; **David Evans**, Président du Global Economics Group et Professeur d'économie au University College, Londres ; et **Hal Varian**, Chef économiste chez Google et Professeur d'économie à l'Université de Californie, Berkeley.

Il rappelle brièvement la distinction entre les deux principaux types de publicité en ligne, à savoir la publicité liée aux recherches (dite « *search* »), qui résulte de la hiérarchisation des résultats des recherches, et la publicité d'affichage (dite « *display* »), qui consiste en l'affichage d'annonces visibles et personnalisées. Il évoque également la « publicité classifiée », de moindre importance, qui consiste en la publication de listes de produits et services sur des sites Internet spécialisés. Le modèle du paiement par clic, couramment utilisé, a en principe pour but de faire coïncider l'intérêt des parties concernées et de garantir la qualité de la publicité.

Le Président annonce une discussion en quatre temps : elle commencera par une rapide description des marchés de la publicité numérique, qui sera suivie d'une partie sur les problèmes de concurrence susceptibles de se poser. La troisième partie portera sur l'interaction entre différentes préoccupations des pouvoirs publics, par exemple la protection des consommateurs et le respect de la vie privée, et la quatrième sur les autres voies réglementaires qui pourraient être empruntées pour remédier aux problèmes rencontrés.

Le **Président** invite ensuite le Royaume-Uni à faire part des constatations de l'étude du marché pertinent réalisée par la Competition and Markets Authority (CMA), en particulier de celles concernant la définition du marché.

Au **Royaume-Uni**, la publicité numérique a été à l'origine d'environ 60 % des dépenses totales de publicité en 2019 (contre 25 % en 2010). La publicité de recherche représente environ la moitié (environ 7 milliards GBP) des dépenses totales de publicité numérique (environ 14 milliards GBP). Google détient quelque 90 % de ce segment (et 50 à 100 % de différents maillons de la chaîne d'approvisionnement de la publicité numérique).

La publicité d'affichage a représenté un budget d'environ 5 milliards GBP en 2009, et Facebook a été à l'origine de plus de 50 % des recettes engendrées dans ce segment. La CMA juge utile de faire une différence entre la publicité d'affichage effectuée sur des plateformes « détenues et exploitées » par des opérateurs de plateformes (en général les grands réseaux sociaux) qui vendent directement des espaces publicitaires à des annonceurs au moyen d'interfaces intégrées, et la publicité d'affichage « ouverte », dans le cadre de laquelle un grand nombre d'éditeurs (ex. : des médias) se font concurrence en temps réel, la vente des espaces publicitaires s'effectuant alors au travers d'intermédiaires. Quoique différentes l'une de l'autre, ces deux formes de publicité peuvent être substituables, en particulier aux yeux des grands annonceurs.

La CMA n'est pas officiellement tenue de définir le marché pertinent lorsqu'elle réalise une étude de marché, mais elle a étudié les pressions concurrentielles exercées sur Google et Facebook et a constaté que la publicité de recherche et la publicité d'affichage n'étaient pas substituables : premièrement, alors que la publicité de recherche a pour but d'attirer des consommateurs qui ont déjà manifesté un intérêt pour le produit en saisissant des mots clés dans un champ de recherche (consommateurs internes au marché), la publicité d'affichage vise à faire connaître la marque ou à toucher de nouveaux publics (consommateurs hors marché) ; deuxièmement, alors que le paiement de la publicité de recherche repose généralement sur le « coût au clic » (CPC), dans le cadre de la publicité d'affichage, il s'effectue sur la base du « coût par impression » (CPM) ; troisièmement, dans la pratique, les annonceurs prévoient des budgets indépendants pour chacune de ces deux formes de publicité et ne font pas de transferts de l'un à l'autre. Toutefois, même si les marchés de la publicité de recherche et de la publicité d'affichage sont distincts, leurs contours peuvent évoluer au fil du temps, comme en témoignent des données montrant que la publicité d'affichage est de plus en plus utilisée pour cibler aussi des consommateurs déjà dans le marché.

Le **Président** fait observer que le BIAC estime que la distinction entre les différentes formes de publicité numérique est en passe de perdre sa pertinence parce que les annonceurs font de plus en plus appel à des outils de mesure du rapport efficacité-coût de différentes formes de publicité en ligne. Il invite le BIAC à préciser s'il conviendrait de retenir une définition plus large du marché.

Le **BIAC** relève que la définition des marchés traditionnels repose habituellement sur une analyse des facteurs liés à la demande ; or, cette analyse n'est pas réalisée dans ce domaine et même s'il peut exister une interaction concurrentielle entre les divers produits de publicité en ligne, la discussion porte principalement sur des facteurs liés à l'offre.

La distinction entre publicité d'affichage et publicité de recherche, qui repose sur des facteurs liés à l'offre, est un signe clair de la non-prise en compte de facteurs liés à la demande. Si les marchés étaient réellement définis par cette distinction, comme l'affirme la CMA, il y aurait lieu de s'interroger sérieusement sur les raisons qui pourraient être invoquées pour empêcher une fusion entre Facebook et Google. Si l'on considère au contraire que la publicité de recherche et la publicité d'affichage appartiennent à un seul et même marché, dans la plupart des pays, il est impossible que Facebook et Google soient l'un et l'autre en position dominante dans ce même marché.

Le paysage de la publicité en ligne est probablement plus complexe qu'on ne le pense actuellement. Il faudrait adopter une approche plus nuancée, comme celle employée dans le secteur de la publicité traditionnelle, qui consiste à reconnaître que les produits peuvent être parfois complémentaires et parfois substituables. L'analyse de l'interaction concurrentielle entre des produits de publicité numérique différenciés supposerait de répondre à des questions importantes relatives aux caractéristiques des consommateurs, à leur influence sur la substituabilité des produits, et à la capacité des fournisseurs à effectuer une discrimination par les prix ; il faudrait également tenir compte de l'interaction concurrentielle avec les médias traditionnels.

Le **Président** passe ensuite aux questions de concurrence et évoque la controverse au sujet de l'action des autorités de la concurrence contre l'exploitation des consommateurs, qui peut revêtir la forme d'une publicité excessive ou d'une utilisation abusive des données à caractère personnel des consommateurs. Il invite David Evans à s'exprimer sur le troc qui a lieu entre plateformes et consommateurs et sur les problèmes de concurrence qui en découlent.

David Evans explique que le modèle économique des « plateformes d'attention » bifaces est pour l'essentiel le même depuis le XVII^e siècle : des plateformes échangent du contenu contre le temps du consommateur et, souvent, permettent à des annonceurs d'accéder à ce temps. Il cite plusieurs aspects fréquemment oubliés concernant le contenu : le contenu est fourni en échange de temps du consommateur, mais c'est aussi là que sont insérées les annonces ; il remplit une fonction de tri et met en relation les annonceurs avec les utilisateurs de la plateforme susceptibles d'être intéressés (des économies d'échelle sont réalisées parce que ces plateformes peuvent attirer de nombreux utilisateurs avec un même contenu) ; l'économie qui repose sur le troc de contenu contre du temps est vaste – les habitants des États-Unis passent plus de temps sur ces plateformes qu'au travail ; la production du contenu s'appuie sur des effets de rétroaction positifs – le contenu attire des consommateurs qui lui consacrent du temps et les annonceurs paient en contrepartie de ce temps, finançant ainsi des contenus supplémentaires ; le passage à un modèle économique reposant sur un abonnement n'est pas simple et tout porte à croire que les plateformes d'attention financées par les annonceurs vont continuer d'exister dans un avenir proche.

Les plateformes en ligne fonctionnent selon le même modèle, à ceci près que les consommateurs reçoivent du contenu en contrepartie de leur temps et, surtout, de données, celles-là même qui permettent aux plateformes de leur envoyer du contenu et des publicités ciblés et qui permettent aux annonceurs d'avoir accès à un public intéressé qui leur convient.

La prise en compte de ce troc dans le contrôle des fusions et dans les affaires de comportement d'éviction ou d'exploitation est essentielle, mais elle est aussi très difficile en raison de l'absence de valeur pécuniaire attachée au contenu, au temps et aux données.

Enfin, la définition du marché doit toujours être liée au comportement examiné. Une discussion générale sur le cadre pourrait certes être utile à la définition du marché dans une affaire particulière, mais il faut se garder de tirer des conclusions générales et de définir les marchés de la publicité en ligne *in abstracto*.

Le **Président** fait observer que la recherche de moyens pour surmonter la difficulté que constitue l'évaluation du troc est une question très importante, qui mérite d'être examinée plus avant.

David Evans répond brièvement que cette difficulté peut être surmontée. Plusieurs outils d'évaluation peuvent être envisagés, et plusieurs études portant spécifiquement sur les marchés de la publicité ont été publiées.

Le **Président** passe à la question de l'entrée. Il explique que dans les marchés bifaces traditionnels, il n'y a entrée que s'il est possible d'identifier au préalable les sources de recettes. En revanche, dans le cas de l'économie numérique, la perspective de tirer un revenu de sources non identifiées suffit pour entrer sur le marché. En conséquence, le problème de l'entrée se pose vraisemblablement moins dans le contexte de l'économie numérique. Il passe ensuite la parole à Hal Varian.

Hal Varian décrit la différence entre les moteurs de recherche généralistes comme Google et Bing, par exemple, qui sont financés par des annonceurs, et les moteurs de recherche spécialisés, comme Amazon, eBay, Yelp, Travelocity, entre autres, qui bénéficient aussi dans certains cas du financement des annonceurs.

Schématiquement, la publicité de recherche fonctionne comme suit : les annonceurs choisissent des mots clés, les utilisateurs font des requêtes et les annonces apparaissent lorsqu'il y a coïncidence ; en général, la personnalisation est très limitée et même s'il est possible d'utiliser des filtres pour trier les internautes en fonction du lieu, de l'âge, du sexe, etc., il est recommandé de ne pas tenir compte de données démographiques et de se

concentrer sur l'intention de l'utilisateur ; le prix de l'annonce est fixé par un système d'enchères ; le modèle sur lequel repose l'ordre des annonces s'est complexifié et comprend désormais des indicateurs de qualité, dont l'activité qu'a l'utilisateur après avoir cliqué.

La distinction entre moteur de recherche généraliste et moteur de recherche spécialisé est fondamentale parce que la majeure partie des recettes est engendrée dans les moteurs de recherche spécialisés et parce que beaucoup de sites Internet proposent des services de recherche commerciaux.

Pour ce qui est de la publicité d'affichage, les annonces sont fournies par les réseaux publicitaires (ex. : Google) et affichées sur des sites tiers. Environ 80 % des recettes tirées des annonces affichées sont négociées, tandis les 20 % restants sont le résultat d'enchères – ce pourcentage devrait passer à 15 % dans les quelques années à venir. Comme mentionné précédemment, ce segment est dominé par Facebook. Les annonceurs peuvent choisir de renoncer à tout ciblage (et de s'en remettre au marché) ; de publier des annonces contextuelles correspondant à la page affichée ; de publier des annonces de rappel ou de reciblage sur la base de données de sites commerciaux révélant l'intérêt d'un consommateur pour un produit ; ou de publier des annonces ciblées en fonction des centres d'intérêt d'un utilisateur à partir de données relatives à son activité en ligne récente.

À noter que la publicité de recherche et la publicité d'affichage reposent l'une et l'autre sur le comportement récent du consommateur, qui a beaucoup plus d'importance qu'un historique long et détaillé de son activité en ligne.

Ce n'est pas en vendant des annonces publiées dans les pages « actualités » que la presse a dégagé des bénéfices, mais en vendant des annonces adaptées au contexte publiées dans les sections plus spécialisées (achats, voyage, maison et jardinage, etc.). La presse n'est plus en mesure de financer la section « actualités » au moyen de ces recettes dans le cadre d'un subventionnement croisé en raison de l'apparition d'innombrables sites Internet spécialisés permettant aux annonceurs de publier des annonces adaptées au contexte. L'une des solutions consiste à accroître la place du ciblage comportemental.

Le **Président** demande à Hal Varian s'il veut dire que des canaux publicitaires différents constituent des marchés distincts.

Hal Varian répond qu'il n'a pas abordé la définition des marchés dans ses moindres détails mais relève que la publicité de recherche comme la publicité de reciblage suivent différents signaux de l'intention des consommateurs et sont donc appelées à se rapprocher l'une de l'autre au fil du temps.

Le **Président** invite Fiona Scott Morton à présenter certaines des théories du préjudice et preuves que les autorités de la concurrence pourraient prendre en compte en ce qui concerne la publicité numérique.

Fiona Scott Morton annonce qu'elle va parler des préjudices potentiels dans ce secteur, qui représente une part importante du PIB. L'un de ces préjudices a trait à la protection des consommateurs, qui peuvent être trompés ou induits en erreur au sujet de la quantité de données qu'ils fournissent, de l'utilisation faite de ces données et de la contrepartie à la fourniture des données. L'incapacité des plateformes à informer convenablement les utilisateurs au sujet de la qualité de leurs services et de la valeur de la transaction a une incidence sur leur intérêt à se faire concurrence, par exemple en réduisant la quantité de données obtenues des consommateurs ou en améliorant le filtrage des contenus.

L'intervenante explique que l'atteinte à la concurrence peut se produire de l'un ou de l'autre côté de la plateforme. À titre d'exemple, Google, qui est soupçonné d'avoir réduit la concurrence en achetant des rivaux potentiels, ne rétribue pas correctement les utilisateurs

en contrepartie de leur attention. De surcroît, Google, qui détient le monopole de la recherche, n'est pas incité à fournir des résultats de qualité et peut utiliser son pouvoir de marché pour détourner les internautes de menaces concurrentielles comme les moteurs de recherche spécialisés, les empêchant ainsi de profiter d'économies d'échelle. Elle ajoute que Facebook ne rétribue pas non plus l'attention des consommateurs à sa juste valeur : en achetant des rivaux naissants et en empêchant l'interopérabilité avec des produits complémentaires, il restreint le choix des consommateurs et entrave l'innovation et la qualité sur le plan de la modération de contenu et du filtrage.

Elle continue en faisant observer que les annonceurs sont confrontés au monopole de Google sur les marchés de la recherche et de la publicité de recherche. Google ne se contente pas de vendre des espaces publicitaires directement sur sa propre plateforme : il place aussi l'essentiel des annonces publiées dans le cadre de l'affichage ouvert, à travers sa pile de technologies publicitaires. Selon l'intervenante, une fusion entre Facebook, qui détient environ 40 % du segment de la publicité d'affichage, et Google, qui en détient quelque 50 %, serait problématique. Le pouvoir de marché des plateformes transparaît clairement à travers les prix auxquels elles vendent les espaces et services publicitaires.

À travers la pile de technologies publicitaires, Google joue un rôle d'intermédiaire entre les annonceurs et les publicitaires, et détient entre 60 et 90 % des marchés des outils de publication et d'annonce. Il a le pouvoir de définir les règles de fixation des prix, de limiter la transparence des résultats et surtout, de fixer la « commission », qui correspond à la différence entre le prix facturé à l'annonceur et celui reversé à l'éditeur. Selon l'intervenante, Google a acquis son pouvoir de marché en achetant des entreprises de technologies publicitaires et en se livrant à un comportement d'éviction, par exemple à travers des pratiques de ventes liées, le blocage de l'interopérabilité, la conclusion de contrats d'exclusivité et la limitation de l'information et de la transparence. Les annonceurs doivent donc supporter des coûts plus élevés, probablement répercutés, à tout le moins en partie, sur les consommateurs. De manière plus générale, une commission plus élevée réduit le rendement des investissements dans les contenus pour les éditeurs, accroît le coût de l'acquisition de clients pour les annonceurs et limite donc l'investissement dans le contenu et l'innovation.

Le **Président** s'interroge sur le point de savoir s'il suffit de montrer que les consommateurs sont induits en erreur au sujet de l'utilisation de leurs données ou qu'il y a surutilisation de ces données pour que l'atteinte au droit de la protection des consommateurs soit établie ou s'il faut aussi apporter la preuve des effets sur le comportement économique des consommateurs.

Fiona Scott Morton répond que la question est de nature juridique, mais que certains problèmes en lien avec la protection des consommateurs ont à l'évidence des retombées économiques – ex. : exposition aux escroqueries financières, discrimination à l'encontre des femmes et des personnes de couleur, etc. Le droit de la protection des consommateurs a pour but d'empêcher l'exploitation des consommateurs, laquelle est de nature à avoir des retombées sur la situation économique personnelle et à réduire l'utilité.

Le **Président** fait observer que les problèmes relatifs au comportement d'éviction qui se posent dans ce contexte sont les mêmes que ceux rencontrés dans le cadre des marchés traditionnels, et que satisfaire à la norme de la preuve est difficile. Il invite ensuite la Corée à faire part de son expérience récente dans l'affaire impliquant la plateforme Naver, qui avait conclu des accords d'exclusivité avec des annonceurs immobiliers.

La **Corée** a imposé des mesures correctives et une amende d'un milliard KRW à Naver, plateforme numérique en position dominante qui, en 2017, détenait environ 88 % du marché de la recherche en ligne et 80 % du marché de la recherche immobilière en termes

de nombre de vues. La Korea Fair Trade Commission (KFTC) a estimé que Naver avait tenté d'évincer ses concurrents en contraignant toutes les agences immobilières à ne référencer leurs biens que sur sa plateforme. De fait, Naver a causé la sortie du marché de Daum-Kakao, qui était à l'époque la deuxième plateforme de recherche immobilière en ligne par la taille. La Corée espère que les mesures prises contre le comportement de Naver vont permettre de disposer de davantage de moyens d'information sur l'immobilier, dans l'intérêt des acheteurs et des vendeurs.

Le **Président** demande ensuite à la France d'évoquer les affaires Amadeus et Gibmedia.

La **France** répond que l'Autorité de la concurrence s'intéresse de près aux marchés de la publicité numérique, aussi bien dans le cadre de sa fonction consultative que dans celui de sa pratique décisionnelle. Elle a eu à connaître de plusieurs affaires liées à la position dominante de Google sur le marché de la publicité de recherche en France et aux règles régissant le fonctionnement de la plateforme Google Ads.

Google a certes la liberté de fixer des règles (par exemple pour éliminer des contenus de nature à porter préjudice aux consommateurs), mais les règles appliquées et leur mise en œuvre doivent être objectives, transparentes et non discriminatoires. Dans l'affaire Gibmedia, l'Autorité a estimé que Google avait édicté des règles inéquitables et avait ainsi abusé de sa position dominante. L'Autorité n'était pas tenue de démontrer que Google avait retiré un avantage de l'application de règles inéquitables, mais elle a montré que l'application de règles opaques était de nature à servir les intérêts de Google, par exemple parce qu'elle lui permettait de percevoir des revenus substantiels d'annonceurs qui auraient été exclus si les règles avaient été plus claires. Il peut également arriver que la politique de Google conduise les annonceurs à renoncer à offrir des services sur abonnement et à préférer opter pour un modèle économique fondé sur la publicité, et ce dans l'intérêt même de Google, qui occupe une position dominante sur le marché de la publicité par affichage également. Une amende de 150 millions EUR a finalement été infligée à Google et plusieurs injonctions, devant rester en vigueur jusqu'à 2025, ont été émises à son encontre.

Le **Président** demande si l'exclusion d'Amadeus des résultats de recherche était liée à son refus de payer Google.

La **France** explique qu'Amadeus a été exclu parce que Google lui reprochait d'avoir enfreint sa règle désapprouvant les sites qui font payer aux internautes des services normalement gratuits.

Le **Président** invite le Japon à présenter son enquête sur les types de préjudices qui peuvent être causés sur les marchés de la publicité numérique.

En avril, le **Japon** a publié un rapport d'étape présentant les premiers résultats d'une enquête visant les éditeurs, les annonceurs et les intermédiaires qui traitent avec des plateformes de publicité. Certains répondants ont fait état d'un manque de transparence des opérateurs de plateformes, de l'impossibilité de renégocier des contrats uniformes contenant des clauses inéquitables, de la difficulté à s'adapter aux changements que les plateformes apportent à leurs systèmes et qui ont souvent des répercussions négatives importantes sur l'activité des répondants et des limites imposées à l'utilisation de services intermédiaires tiers.

Le rapport final sera axé sur trois questions qui méritent une évaluation complémentaire : les plateformes imposent-elles unilatéralement des conditions commerciales inéquitables aux utilisateurs qui en dépendent ? Celles qui ont à la fois une activité d'éditeur et d'intermédiaire sont-elles en mesure d'exclure les autres intermédiaires ? Restreignent-elles de manière injustifiée les activités d'entreprises, par exemple en limitant la diffusion d'annonces en ligne qui ne sont pas publiées par leur intermédiaire ?

Le **Président** demande si l'enquête va conduire à une action répressive ou à l'adoption de règles à respecter par les plateformes.

Le **Japon** explique que l'enquête avait pour but de permettre une meilleure compréhension des pratiques commerciales et non la détection d'infractions au droit de la concurrence japonais.

Le **Président** fait observer que dans ce secteur, les atteintes prennent principalement la forme de pratiques d'exploitation, ce qui peut nécessiter la mise au point de nouvelles théories. Les abus éventuels ne sont probablement visibles qu'*a posteriori*, parce que dans le cas contraire, les consommateurs se seraient probablement abstenus d'utiliser les services de la plateforme. La transparence est à l'évidence un critère important pour identifier les infractions. À titre d'exemple, l'Espagne avance que le manque de transparence peut être préjudiciable aux annonceurs comme aux utilisateurs. Le Président demande à l'Espagne d'explicitier le sens de la notion de transparence dans ce contexte et d'expliquer en quoi les marchés en cause diffèrent des autres, où une augmentation de la transparence fait craindre des pratiques collusoires.

L'**Espagne** répond qu'alors qu'un accroissement de la transparence peut être préoccupant sur les marchés où les produits sont homogènes, il n'en va pas nécessairement ainsi lorsque les produits sont différenciés. Les produits publicitaires en ligne sont différenciés : il existe différents segments (publicité de recherche, d'affichage, classifiée, par messagerie, etc.) et différents modes d'organisation des transactions (transactions directes ou passant par des agences ou des intermédiaires, etc.). On pourrait avancer que ces produits sont de plus en plus standardisés, mais même dans les écosystèmes de l'affichage ouvert, il existe différents types de transactions (enchères ouvertes, transactions de gré à gré, achat programmatique garanti) impliquant des conditions différentes. Les transactions se différencient en outre également par le niveau de données utilisées pour affiner le ciblage.

Les annonceurs et les éditeurs sont ceux qui se plaignent le plus du manque de transparence, les plateformes comme les agences pouvant profiter de l'asymétrie de l'information. Le manque d'information sur les prix et les indicateurs de performance peut conduire à des décisions non optimales qui risquent de compromettre les effets d'efficacité statiques et dynamiques, et les plateformes qui disposent d'un pouvoir de marché risquent d'être en mesure d'imposer des conditions commerciales abusives, inéquitables et instables.

Les préoccupations liées à la transparence ne peuvent être dissociées d'autres problèmes de concurrence susceptibles de se poser, par exemple la dépendance à l'égard des données, la concentration, les pratiques de ventes groupées ou liées et l'autofavoritisme : premièrement, s'agissant de la dépendance à l'égard des données, les données ne sont pas seulement une variable de différenciation des transactions : elles sont aussi un facteur de complexité supplémentaire et contribuent à l'asymétrie de l'information ; deuxièmement, concernant la concentration, la position dominante des plateformes et le manque de concurrence n'encouragent pas à la transparence ; troisièmement, les consommateurs peuvent être incités à acheter des services liés ou groupés en raison du manque de transparence qui les empêche de comparer les coûts de chacun des éléments qui composent ces services ; enfin, l'autofavoritisme n'est possible qu'en présence d'un manque de transparence qui empêche les concurrents de s'assurer que les entreprises verticalement intégrées ne jouissent pas d'un avantage abusif.

Le **Président** se tourne vers le Royaume-Uni, lui demandant si des bénéfices excessifs peuvent justifier une intervention des autorités de la concurrence et comment il est possible de repérer des prix et bénéfices excessifs.

Le **Royaume-Uni** commence par revenir sur deux idées fausses répandues, la première étant que les consommateurs, qui ne paient ni le contenu ni les services des réseaux sociaux,

ne sont pas exploités sur le plan du prix. En réalité, les consommateurs paient les produits et services qui font l'objet de la publicité et, en ce sens, supportent au moins une partie du prix excessif de la publicité. La deuxième idée fausse est que même les plateformes en position dominante n'exercent pas d'influence sur les prix de la publicité parce que ces prix sont la résultante d'enchères. Or, même s'ils résultent en effet en grande partie d'enchères, ils peuvent être influencés par les plateformes, lesquelles peuvent par exemple définir un prix de réserve minimum pour la vente des « impressions » (le prix est fixé ainsi dans plus de 60 % des enchères de Google) ou en proposant des « outils d'enchères automatiques » qui ont entre autres pour effet de déterminer le niveau des enchères (ces outils sont utilisés par plus de 90 % des annonceurs de Facebook au Royaume-Uni).

Il est établi que Facebook et Google gagnent beaucoup plus que la valeur de référence pertinente (une moyenne pondérée du coût du capital). Dans le cas de Google, la CMA a pu neutraliser les effets de l'hétérogénéité de l'espace publicitaire en comparant ses prix avec ceux observés sur Bing et a constaté que le coût par clic était 30 à 40 % plus élevé sur Google que sur Bing. Pour tenir compte de l'hypothèse selon laquelle un clic sur Google aurait plus de valeur qu'un clic sur Bing, la CMA a calculé le rapport « prix/enchère » sur Google et sur Bing. Ce rapport mesure la différence entre l'enchère gagnante et le prix payé et rend compte du consentement à payer de l'annonceur et de la valeur de la possibilité de publier une annonce. Plus il est élevé, plus la rente extraite de l'annonce par la plateforme est élevée et plus il est faible, plus le surplus conservé par l'annonceur est élevé. Ce rapport était 20 à 30 % plus élevé sur Google que sur Bing pour la version mobile et 10 à 20 % pour la version sur ordinateur.

Ces résultats confirment que Google est en mesure d'entraîner une hausse des prix au-delà du niveau concurrentiel et ils sont relativement frappants si l'on considère que les dépenses de publicité de recherche représentent environ 7 milliards GBP.

Le **Président** se tourne vers le Portugal, lui demandant d'évoquer une récente affaire d'entente dans laquelle des opérateurs de télécommunication se sont entendus pour limiter la concurrence en utilisant les recherches de Google.

Le Portugal explique que cette affaire, encore en cours d'examen, diffère de celles déjà citées parce qu'elle concerne, non pas le comportement unilatéral d'une plateforme, mais une entente entre annonceurs. Elle apporte cependant un éclairage intéressant sur le marché de la publicité en ligne et témoigne du rôle important que joue la publicité de recherche dans le processus concurrentiel.

Les quatre opérateurs de télécommunication portugais, qui contrôlent l'intégralité du marché, ont cherché à limiter l'influence de cette forme de publicité, qui cible les consommateurs au moment même où ils s'apprêtent à prendre une décision d'achat. Pour limiter l'exposition des consommateurs aux offres concurrentes, ils se sont entendus pour cesser d'enchérir pour certains mots clés, en l'occurrence le nom des marques de leurs concurrents, lors des enchères organisées par Google. Ils se sont aussi mis d'accord pour traiter les noms des marques concurrentes comme des « mots clés négatifs », afin que leurs annonces ne s'affichent pas lorsque le nom des marques de leurs concurrents serait saisi.

Cet accord explicite, qui a été mis en œuvre directement et à travers des agences publicitaires, a eu un impact sur l'ensemble des services de télécommunication pendant près d'une décennie. Il risquait de nuire à la concurrence et aux consommateurs en réduisant la motivation et la capacité à attirer les clients de concurrents et en faisant augmenter les coûts de recherche et de transfert, ce qui a probablement conduit des consommateurs à acquitter des prix plus élevés ou à choisir des offres ne correspondant pas à leurs préférences individuelles. Une partie a en outre cherché à réduire l'investissement dans la publicité. De fait, au fil du temps, l'investissement dans la publicité de recherche a

sensiblement diminué par rapport au total de l'investissement dans la publicité en ligne. Compte tenu de la structure du marché des télécommunications, il est peu probable que cette diminution améliore le bien-être.

Le **Président** demande au Portugal comment il a été informé de cette pratique.

Le **Portugal** répond avoir reçu une demande de clémence puis avoir effectué une visite domiciliaire, au cours de laquelle des preuves ont été découvertes.

Le **Président** passe ensuite au rôle des données comme force concurrentielle, faisant observer que Google comme Facebook peuvent utiliser les données qu'ils obtiennent de leurs utilisateurs pour améliorer leurs services et par conséquent attirer davantage d'utilisateurs. Dans ce contexte, il y a toutefois une interaction entre concurrence, protection du consommateur et politique en matière de respect de la vie privée, et certains comportements peuvent être contraires à de nombreuses lois. En Australie, la Competition and Consumer Commission (ACCC) a engagé une action pour infraction à la loi sur la protection des consommateurs en juillet 2020 au motif que Google n'avait pas informé les consommateurs de l'utilisation faite de leurs données et n'avait pas obtenu leur consentement au préalable. Le Président demande à l'Australie si des preuves concernant le comportement économique des consommateurs doivent être fournies et lui demande de présenter la différence entre cette affaire et des affaires de violation du droit de la concurrence.

L'**Australie** a publié en 2019 le rapport de son enquête sur les plateformes numériques, qui décrit l'interaction entre concurrence, protection des consommateurs et protection de la vie privée, et prépare actuellement un deuxième rapport, qui porte sur les services reposant sur les technologies publicitaires. Comme en Espagne, la question de la transparence est régulièrement mise en avant par les éditeurs comme par les publicitaires.

Pour ce qui est de l'interaction entre différentes politiques, l'application du droit relatif au respect de la vie privée relève d'une autorité spécifique, mais les pouvoirs de l'ACCC en matière de protection des consommateurs sont pertinents étant donné que l'obtention du consentement à la violation de la vie privée est facilitée par des pratiques opaques et trompeuses, qui induisent les consommateurs en erreur au sujet de l'utilisation faite de leurs données (ex. : les formulaires de consentement à approuver par un clic qui contiennent des pages entières de terminologie juridique). Le droit de la concurrence s'applique aussi parce que la plateforme qui détient les données jouit d'un pouvoir de marché. Il est donc tout à fait possible que certains comportements soient contraires à ce droit.

Comme mentionné plus haut, l'action engagée contre Google est une action en violation du droit de la protection des consommateurs, mais il est fort possible que le comportement en cause soit aussi contraire aux règles sur la protection de la vie privée. Dans le cadre des actions engagées sur le terrain de la protection de la vie privée ou de la protection des consommateurs, il n'est pas obligatoire de démontrer l'existence d'un préjudice économique. Toutefois, cette démonstration pourrait être pertinente s'agissant de la réparation du préjudice subi par le consommateur et de la sanction infligée.

Le **Président** demande si l'ACCC est tenue de prouver que les consommateurs auraient pu se comporter différemment s'ils avaient été pleinement informés.

L'**Australie** répond par la négative et ajoute que le droit de la concurrence trouve à s'appliquer dans ce contexte étant donné que 93 à 95 % des recherches sont effectuées sur Google et que les consommateurs n'ont pas d'autre solution viable.

Le **Président** fait observer que la contribution du Mexique porte également sur le rôle concurrentiel et anticoncurrentiel des données et invite le Mexique à présenter les critères

adoptés pour arbitrer entre la nécessité de couvrir le coût de services fournis gratuitement et une utilisation potentiellement anticoncurrentielle des données.

Le **Mexique** répond que les données, qui sont la contrepartie des services numériques, sont désormais un actif concurrentiel majeur parce qu'elles sont utilisées pour produire les services, un actif stratégique qui permet aux plateformes de conserver une avance sur leurs concurrents et de consolider leur position sur le marché, et une marchandise vendue à des tiers. La collecte, le stockage et l'analyse des données peuvent représenter des coûts fixes élevés et des coûts marginaux faibles, d'où une possibilité d'économies d'échelle et de gamme potentiellement avantageuses pour les grandes entreprises et susceptibles d'accroître les barrières à l'entrée. Les plateformes peuvent tirer parti de boucles de rétroaction qui leur permettent d'utiliser les recettes et les données qu'elles recueillent pour améliorer leurs services.

Les données sont de nature à permettre d'obtenir ou de conserver une position dominante sur les marchés numériques et peuvent conduire les plateformes à mettre en œuvre des pratiques d'exploitation ou d'éviction. L'extraction excessive de données d'internautes qui dépendent des services numériques et n'ont pas nécessairement d'autre choix que de consentir à cette extraction constitue un exemple de pratique d'exploitation. Dans ce cas, toute la difficulté consiste à déterminer à partir de quel niveau il y a lieu de considérer l'extraction de données comme excessive. Parmi les exemples de pratiques d'éviction figurent les accords d'exclusivité, l'utilisation croisée de séries de données et le refus d'autoriser l'accès aux données.

Il n'en reste pas moins que comme mentionné, le recueil et l'analyse de vastes ensembles de données peuvent être positifs pour les consommateurs. Il faudrait donc que les autorités de la concurrence agissent au cas par cas et tiennent compte du rôle des données, de leur signification pour le succès du produit, de la rareté des données et de la possibilité de les reproduire.

Le **Président** demande à Hal Varian s'il pense qu'un marché des données va naître, du fait que l'efficacité de la publicité dépend de la richesse des données.

Hal Varian répond qu'il existe un marché des listes de diffusion depuis un certain temps, en particulier dans le domaine de la publicité entre entreprises.

Selon lui, l'existence de boucles n'est pas nouvelle, ces boucles existant dans tous les secteurs où les préférences des consommateurs et les gains réinvestis dans l'activité contribuent à l'évolution des produits.

Même s'il souscrit aux propos du représentant du Royaume-Uni lorsqu'il affirme que 60 % des enchères de Google sont déterminés par le prix de réserve, ces enchères ne représentent que 20 % des recettes, les 80 % restants étant tirés des résultats d'enchères supérieurs au prix de réserve. Il affirme en outre que lorsque l'on compare Google et Bing, il faut tenir compte du « coût par acquisition » ou prix de la conversion d'un consommateur en acheteur. Selon le rapport de la CMA, comparativement à Bing, Google a un taux de clics plus élevé pour les annonces en tête des résultats de recherche et des recettes par requête plus faibles, ce qui laisse penser que les annonces de faible qualité sont plus nombreuses. En d'autres termes, pour le même mot clé, la performance n'est pas la même sur Bing et sur Google parce que la pertinence des annonces n'est pas la même.

Le **Président** passe ensuite à la question de la réponse réglementaire et invite le Royaume-Uni, qui plaide pour la création d'une autorité de régulation spécialisée, à expliquer pourquoi il estime que ses pouvoirs en matière d'étude de marché ne sont pas un outil suffisant et à préciser comment éviter qu'une autorité de régulation spécialisée

n'intervienne de manière excessive dans un contexte aussi dynamique et changeant que celui de la publicité numérique.

Le **Royaume-Uni** répond que le gouvernement a suivi la recommandation de la CMA préconisant la création d'un nouveau régime réglementaire pour les plateformes numériques, notamment d'un code de conduite opposable pour les plateformes en position dominante et d'un ensemble d'interventions proconcurrentielles, afin de lutter contre les sources de pouvoir de marché et de renforcer la concurrence, et l'instauration d'une unité chargée des marchés numériques. La CMA a formulé ces recommandations parce qu'elle a constaté que Google et Facebook étaient solidement implantés sur leurs marchés respectifs et protégés d'une réelle concurrence par une série de barrières à l'entrée et à l'expansion, dont les économies d'échelle et les effets de réseau, le pouvoir d'influencer le comportement des consommateurs grâce à l'utilisation d'« options par défaut » et l'importance croissante d'écosystèmes qui, même s'ils ont des avantages pour les consommateurs, comportent un risque d'utilisation du pouvoir de marché.

Les principales raisons qui ont conduit à recommander la création de ce nouveau régime sont les suivantes : premièrement, la création d'un nouveau cadre réglementaire de nature à apporter des réponses simultanément à un grand nombre de problèmes s'impose étant donné que les barrières à l'entrée et à l'expansion s'autorenforcent et se chevauchent et qu'il est nécessaire de remédier à plusieurs problèmes en parallèle pour limiter le pouvoir de marché ; deuxièmement, la nature dynamique du marché et le fait qu'il évolue rapidement impliquent de créer une autorité de régulation qui soit spécialisée dans ce marché et qui soit en mesure de revisiter ses propres interventions ; troisièmement, une réaction rapide et des orientations *ex ante* sont nécessaires dans ce domaine parce que les plateformes peuvent entraîner la fermeture d'entreprises du jour au lendemain ; enfin, la complexité des marchés suppose des compétences spécifiques.

Le **Président** demande ensuite si cette nouvelle autorité serait interne à la CMA.

Le **Royaume-Uni** répond que l'unité chargée des marchés numériques sera créée au sein de la CMA en avril 2021, mais que la question de sa localisation définitive n'a pas encore été tranchée.

Le **Président** invite les experts à faire part de leurs derniers commentaires.

David Evans souligne qu'il est important de bien analyser le rôle des données et qu'il faut se garder de tirer des conclusions générales au sujet de la relation entre données et problèmes de concurrence. Ainsi, la recherche économique n'a pas réglé la question de la manière dont les données contribuent au succès d'une plateforme et à l'apparition de barrières à l'entrée.

S'agissant de la protection des consommateurs, elle est certes très importante, mais il est très difficile de définir des obligations susceptibles de garantir que les consommateurs comprennent les informations qui leur sont communiquées. L'obligation de communication d'informations sur les produits financiers, qui peut poser de nombreux problèmes du point de vue de la protection des consommateurs, en est une illustration.

Fiona Scott Morton fait observer qu'on aurait tort de renoncer à la protection des consommateurs au seul motif que la question est complexe. Il faudrait au contraire la renforcer parce qu'il est facile d'induire les consommateurs en erreur par la façon dont les choses sont formulées et par les options par défaut. **David Evans** précise qu'il ne proposait pas de renoncer à la protection des consommateurs, mais voulait souligner les difficultés qui se posent et le fait qu'il est possible de tirer des enseignements d'autres aspects de la protection des consommateurs.

Réagissant à des commentaires formulés durant la discussion, **Hal Varian** précise qu'il n'affirme pas que les marchés de données sont identiques aux autres marchés de produits. Il pense en revanche que les marchés de données traditionnels (ex. : les listes de publipostage) sont similaires aux marchés de données en ligne, à ceci près que sur ces marchés, les données sont mises à disposition plus rapidement, par un plus grand nombre d'utilisateurs et pour un prix plus bas.

La **Lituanie** demande si, dans le cadre des affaires impliquant des prix excessifs, il est possible d'analyser la valeur économique à partir des données sur la fréquentation du site Internet (nombre de vues ou de visites par un utilisateur unique, par exemple) et s'il s'agirait là d'un indicateur indirect valide pour analyser un ratio économique de la tarification des annonces en ligne.

Fiona Scott Morton estime que répondre à cette question nécessiterait une réflexion plus approfondie et encourage les autorités de la concurrence à examiner cette méthode et à en envisager d'autres qui pourraient permettre de mesurer ces importants concepts.

Le **Président** fait observer que l'analyse de ces questions et l'élaboration d'indicateurs adaptés et d'outils d'intervention sont encore en cours, l'une des principales difficultés étant d'évaluer si le troc est excessif. En conclusion des débats, il remercie les participants pour leur contribution.