

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

Synthèse de la table ronde sur les marchés de la publicité numérique et la concurrence

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

30 novembre 2020

Cette synthèse établie par le Secrétariat de l'OCDE présente les principales conclusions des débats qui ont eu lieu pendant la 70^e réunion du Groupe de travail n° 2, tenue le 30 novembre 2020.

D'autres documents relatifs à cette discussion sont disponibles à l'adresse :
<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]

JT03486528

Synthèse de la table ronde sur les marchés de la publicité numérique et la concurrence

Par le Secrétariat*

Plusieurs points essentiels se dégagent des discussions qui ont eu lieu au cours de la table ronde sur les marchés de la publicité numérique et la concurrence organisée le 30 novembre 2020, ainsi que des contributions écrites des délégués et de la note de référence du Secrétariat :

1. La publicité numérique joue un rôle croissant et revêt de plus en plus d'importance pour l'action publique dans le monde entier. Elle se distingue d'autres formes de publicité par la possibilité de personnaliser les annonces en temps réel.

L'importance des marchés de la publicité numérique est un des principaux thèmes qui se dégagent des contributions des pays et des débats de la table ronde. La publicité numérique a généré plus de 330 millions USD de recettes dans le monde en 2020, et dans beaucoup de pays, les recettes qu'elle engendre dépassent celles tirées de toutes les autres formes de publicité. Elle est également un sujet important pour l'action publique parce qu'elle finance un vaste ensemble de produits et services gratuits proposés en ligne. Elle représente la principale source de recettes de nombre des plus grandes plateformes mondiales existant actuellement.

Pour les annonceurs, l'un des principaux atouts de cette forme de publicité par rapport aux autres tient à sa capacité à personnaliser les annonces en temps réel. L'existence de données permettant ce ciblage accroît considérablement la valeur d'une annonce. Les annonceurs sont disposés à payer plus, attendent un taux de conversion plus élevé et, *in fine*, espèrent retirer plus de recettes de cette annonce.

La manière dont ce ciblage est réalisé varie selon le type de publicité numérique considéré. Dans le cas de la publicité de recherche, c'est-à-dire de la publicité qui a lieu sur les moteurs de recherche (généralistes ou spécialisés), les termes des requêtes constituent un moyen de ciblage important. Dans le cas d'autres formes de publicité numérique, par exemple la publicité d'affichage, l'annonceur a besoin d'informations sur le consommateur pour que le ciblage de l'annonce soit possible. En conséquence, l'accès à des données récentes sur les consommateurs est important pour la publicité comportementale, en particulier la publicité numérique d'affichage.

2. Plusieurs facteurs compliquent la définition du marché et l'évaluation des effets sur la concurrence dans les marchés de la publicité numérique.

La chaîne d'approvisionnement de la publicité numérique et la « pile des technologies publicitaires » (*ad tech stack*) sont complexes. Dans le cas des formes de publicité traditionnelles, la chaîne d'approvisionnement est souvent simple, un annonceur traitant directement avec un éditeur (parfois une agence de publicité). La chaîne d'approvisionnement de la publicité numérique s'est complexifiée et englobe désormais de nombreux services (dont beaucoup sont permis par les technologies) et acteurs. Même la distinction entre ces différents services et acteurs est une tâche complexe.

* Ce résumé ne reflète pas nécessairement un consensus au sein du Comité de la concurrence. Il récapitule toutefois les points essentiels dégagés de la table ronde sur les marchés de la publicité numérique et la concurrence, notamment des avis des experts présents, des contributions orales et écrites des délégués, et de la note de référence du Secrétariat de l'OCDE.

De surcroît, les marchés de la publicité numérique comportent plusieurs faces : une face constituée par les consommateurs, une autre par les annonceurs et éventuellement une troisième par le contenu. Cette configuration rend la définition du marché et l'évaluation des effets sur la concurrence plus difficiles parce que l'autorité de la concurrence doit tenir compte de toutes les faces du marché. Il importe aussi de prendre en considération le comportement en cause au moment de la définition du marché et de l'évaluation des effets sur la concurrence.

3. Les données des consommateurs constituent une ressource précieuse pour la publicité numérique ciblée, et il est important d'accéder à ces données pour obtenir des prix publicitaires plus élevés.

L'accès à des données récentes sur les consommateurs est nécessaire dans la publicité comportementale (autrement dit, ciblée), en particulier pour la publicité numérique d'affichage. En général, lorsqu'un annonceur peut accéder à des données sur le consommateur qui va voir l'annonce (et fait partie du public ciblé par l'annonceur), il est disposé à renchérir beaucoup plus pour obtenir cet espace publicitaire. En conséquence, les intermédiaires qui détiennent ces informations peuvent dégager des marges beaucoup plus élevées que ceux qui ne les détiennent pas. Il est aussi très important pour les intermédiaires situés de part et d'autre de la transaction (côté acheteurs et côté vendeurs) de pouvoir communiquer ces données.

Dès lors qu'un prestataire de services de publicité numérique a accès à des données sur les consommateurs dans le cadre de ses autres domaines d'activité (prestation d'autres services aux consommateurs), il peut détenir un avantage sur le marché de la publicité comportementale et, par conséquent, en matière de recettes publicitaires. L'impossibilité de recueillir ou d'acheter ces données par un autre moyen peut constituer une barrière à l'entrée sur le marché des services de publicité numérique. Beaucoup de participants à la table ronde ont également souligné qu'une boucle de rétroaction pouvait apparaître lorsqu'une entreprise dispose d'un accès privilégié aux données pertinentes, ce qui lui permet d'améliorer ses services et par conséquent d'attirer plus de consommateurs, de collecter plus de données et ainsi de suite.

4. Les études de marché portant sur les marchés de la publicité numérique ont mis en lumière des problèmes potentiels liés au pouvoir de marché, des comportements potentiellement anticoncurrentiels et un manque de transparence.

Plusieurs autorités de la concurrence ont lancé ou réalisé une étude de marché dans les marchés de la publicité numérique ces dernières années. Ces études ont mis en évidence certains aspects préoccupants du point de vue de la concurrence. Il existe notamment un consensus sur le fait que ces marchés se caractérisent par une concentration et une intégration verticale croissantes. Bon nombre des pays qui ont participé aux débats ont souligné que les marchés de la publicité numérique étaient désormais dominés par deux grandes plateformes seulement sur leur territoire. S'agissant de la publicité de recherche, une plateforme représente à elle seule l'essentiel des recettes dans la plupart des pays qui ont participé aux débats. Pour ce qui est de la publicité d'affichage, deux plateformes sont souvent à l'origine de l'essentiel des recettes. Par ailleurs, une série de fusions et acquisitions s'est traduite par une augmentation de l'intégration verticale sur les marchés de la publicité numérique dans la plupart des pays qui ont examiné cet aspect.

Des risques d'abus de position dominante conduisant à des pratiques d'éviction et d'exploitation ont également été mis au jour sur ces marchés. Les pratiques d'éviction peuvent consister en un refus d'interopérabilité (en termes de systèmes et de données), en la conclusion d'accords d'exclusivité ou en l'utilisation du pouvoir détenu sur un marché pour s'imposer sur un autre. Les pratiques d'exploitation peuvent consister en une hausse

des prix des annonces (éventuellement facilitée par l'arbitrage sur des plateformes verticalement intégrées) ou en une baisse de la qualité (sur n'importe quelle face du marché), par exemple à travers un moindre respect de la vie privée des consommateurs et/ou le recueil d'une plus grande quantité de données les concernant.

Autre thématique évoquée tout au long des débats : le manque de transparence sur les marchés de la publicité numérique. S'il est vrai qu'une transparence trop grande (des prix en particulier) peut être préoccupante parce qu'elle favorise les comportements coordonnés, un minimum de transparence est nécessaire pour que les participants au marché puissent prendre des décisions éclairées. Les participants à la table ronde ont notamment évoqué les problèmes posés par le manque de transparence concernant la différence entre ce que les annonceurs paient et ce que les éditeurs reçoivent. Il est en effet difficile de calculer la commission prélevée par les divers intermédiaires dans le cadre d'une transaction. En particulier, l'opacité des enchères numériques permettant la « publicité programmatique » en temps réel empêche les participants au marché de déterminer s'ils paient ou reçoivent un prix équitable au titre de chaque transaction. On déplore également un manque d'information standardisée au sujet de la qualité des services de publicité, notamment de l'efficacité des annonces. Le manque d'interopérabilité des données entre divers intermédiaires empêche un peu plus les annonceurs de faire des comparaisons entre prestataires. En l'absence de ces informations, ils ne sont pas nécessairement en mesure de comparer le rapport qualité-prix et de sélectionner le prestataire qui répond le mieux à leurs besoins. De même, les éditeurs peuvent avoir des difficultés à sélectionner les intermédiaires à retenir pour vendre leurs espaces publicitaires.

5. Plusieurs autorités de la concurrence ont déjà mené des actions répressives sur plusieurs marchés de la publicité numérique.

La plupart des actions engagées à ce jour concernent des abus de position dominante, entraînant le plus souvent des pratiques d'éviction. Ces affaires incluent des comportements tels que la conclusion de contrats d'exclusivité, les ventes liées, le refus d'accès opposé à des concurrents situés en aval, par exemple. En outre, plusieurs affaires impliquaient des dispositions contractuelles s'analysant en des pratiques d'exploitation.

Les affaires concernant des pratiques d'éviction sont jugées plus simples que celles concernant des pratiques d'exploitation. Les aspects qui ont trait aux préjudices au consommateur en lien avec le respect de la vie privée et les données peuvent être particulièrement complexes dans les affaires impliquant des pratiques d'exploitation. À cet égard, d'autres leviers pourraient être plus prometteurs, par exemple ceux offerts par le droit de la protection des consommateurs ou par les règles relatives au respect de la vie privée et à la protection des données. Plus précisément, dans le cadre des interventions répressives sur le terrain du droit de la protection des consommateurs, il n'est pas nécessaire de démontrer l'existence d'un préjudice au consommateur au regard d'une norme du bien-être du consommateur. Le droit des consommateurs peut être un levier pertinent lorsqu'un acteur du marché n'a pas obtenu le consentement des consommateurs avant de collecter et d'utiliser leurs données, par exemple. Il est toutefois possible que l'implication des consommateurs fasse défaut en ce qui concerne les questions de respect de la vie privée et de collecte, d'utilisation et de communication des données, ce qui signifie que l'idée de s'appuyer sur les consommateurs pour améliorer les pratiques des entreprises est peut-être trop optimiste en l'absence d'autres interventions proconcurrentielles de nature à soutenir les consommateurs dans ce sens. À cet égard, la nature de plus en plus transversale des problèmes qui se posent dans les marchés de la publicité numérique laisse penser qu'il faudrait renforcer la coopération entre les différents domaines d'action que sont le droit de la concurrence, la protection des consommateurs et la protection de la vie privée pour améliorer l'efficacité des interventions.

Par ailleurs, de nombreuses fusions ont eu lieu dans les marchés de la publicité numérique, même si, apparemment, aucune opération n'a pour l'heure été bloquée. Avec le recul, certains ont posé la question de savoir si certaines de ces fusions ont eu des effets anticoncurrentiels. Des affaires en cours relatives à une coordination entre annonceurs dans le cadre des enchères sur le marché de la publicité de recherche ont également été citées.

6. Certains pays jugent nécessaire d'adopter un nouveau régime réglementaire pour les grandes plateformes numériques qui dominent les marchés de la publicité en ligne. Les politiques relatives à ces marchés vont probablement évoluer pendant les quelques années à venir.

Bien que les autorités de la concurrence aient la capacité d'intervenir sur les marchés de la publicité numérique, certains pays estiment qu'une réglementation plus spécialisée est nécessaire en ce qui concerne les grandes plateformes numériques, qui sont nombreuses à être présentes sur les marchés de la publicité numérique. Parmi les mesures envisagées figurent entre autres l'adoption de codes de conduite, l'interdiction de certaines pratiques anticoncurrentielles des plateformes dominantes (ex. : autofavoritisme), l'inversion de la charge de la preuve, l'obligation de notifier toute fusion ou acquisition et l'obligation de permettre l'interopérabilité. Certains pays envisagent également de recourir à la séparation structurelle ou encore à la création d'unités ou divisions spécialisées dans les marchés numériques.

Les politiques et la réglementation relatives aux marchés de la publicité numérique, et plus généralement aux plateformes numériques, évoluent donc rapidement. Les années à venir permettront d'examiner comment les divers pays vont réglementer – ou non – les plateformes numériques en réaction aux problèmes qui se posent du point de vue du droit de la concurrence et d'autres domaines de l'action publique sur les marchés de la publicité numérique.