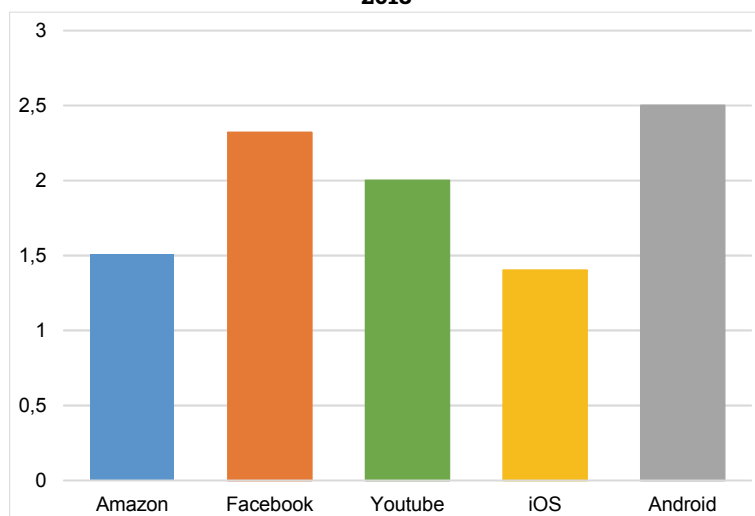


Plateformes numériques et concurrence

- Les plateformes numériques facilitant les interactions entre différents utilisateurs ont acquis une place croissante dans de multiples secteurs. Grâce aux effets de réseaux et aux possibilités offertes par le numérique, les plateformes les plus efficaces ont en effet pu croître rapidement à une très large échelle, acquérir des positions dominantes et bénéficier d'avantages comparatifs pour se diversifier.
- Malgré les bénéfices liés à l'économie numérique et au développement des plateformes, la tendance à la concentration des marchés et à la dégradation de la concurrence soulève des inquiétudes économiques grandissantes. La capacité du droit de la concurrence à appréhender l'économie numérique et à lutter efficacement contre d'éventuelles pratiques abusives des plateformes est de plus en plus discutée dans le monde.
- Plusieurs travaux ont mis en évidence les risques concurrentiels accrus liés au modèle des plateformes et aux situations de forte domination. Par leur contrôle de l'accès au marché et leur rôle dans la structuration des informations, les plateformes peuvent déployer des pratiques déloyales ou anti-concurrentielles, ayant pour effet de restreindre la concurrence dans le marché. De plus, les plateformes dominantes peuvent déployer des obstacles à la concurrence *pour* le marché, en empêchant l'émergence de concurrents par des stratégies de « verrouillage » ou des pratiques plus prédatrices.
- Face à ces enjeux, il paraît nécessaire, d'une part, d'adapter la politique de la concurrence pour se doter d'outils et de règles permettant de gagner en réactivité et en efficacité face aux spécificités du modèle des plateformes et, d'autre part, de renforcer les moyens à la disposition des autorités de la concurrence pour analyser ces marchés.
- De manière complémentaire, les pouvoirs publics peuvent protéger et favoriser la concurrence et l'innovation sur les marchés des plateformes en mobilisant différents outils renforçant la prévention et l'encadrement *ex ante* des pratiques. D'une part, des règles et obligations générales (« symétriques ») et sectorielles peuvent pallier des problèmes concurrentiels particulièrement récurrents, fixer des principes à respecter et abaisser certaines barrières à l'entrée. D'autre part, pour des marchés ou acteurs soulevant des problèmes concurrentiels structurels et durables, une régulation « asymétrique » doit permettre de mettre en place des règles et obligations ciblées et proportionnées pour rétablir les conditions d'une plus grande concurrence. Un tel cadre pourrait être envisagé au niveau de l'Union européenne.

Utilisateurs de grandes plateformes dans le monde en milliards de comptes clients, d'utilisateurs ou de terminaux actifs par mois, 2018



Source : Présentations financières des entreprises.

1. Les plateformes numériques et leur place dans l'économie

1.1 Qu'est-ce qu'une plateforme numérique ?

Le terme de plateforme numérique est généralement utilisé pour désigner un ensemble varié de services en ligne et d'acteurs offrant des services d'intermédiation, comme des places de marché (ex : Ebay ou Amazon mettant en relation des vendeurs de biens avec des acheteurs), des plateformes communautaires (ex : BlaBlaCar mettant en relation des conducteurs et des passagers) ou encore des magasins d'applications (ex : Google Play mettant en relation des développeurs d'applications avec des utilisateurs de smartphones avec un système d'exploitation Android). Ces acteurs présentent des caractéristiques très variables (en taille, revenus...) et évoluent dans de nombreux secteurs d'activité (ex : transport, hébergement, finance...). Avec le développement de l'accès à internet, les plateformes font désormais partie du quotidien des consommateurs et des entreprises.

En termes économiques, les plateformes se rattachent à la notion de « marchés bifaces » (ou, plus généralement, « multiface »), définis par Rochet et Tirole (2003)¹ comme des marchés sur lesquels un ou plusieurs acteurs (les plateformes) permettent des interactions entre des utilisateurs qu'ils essaient de recruter sur les différentes faces (par exemple, les vendeurs et les acheteurs) du marché.

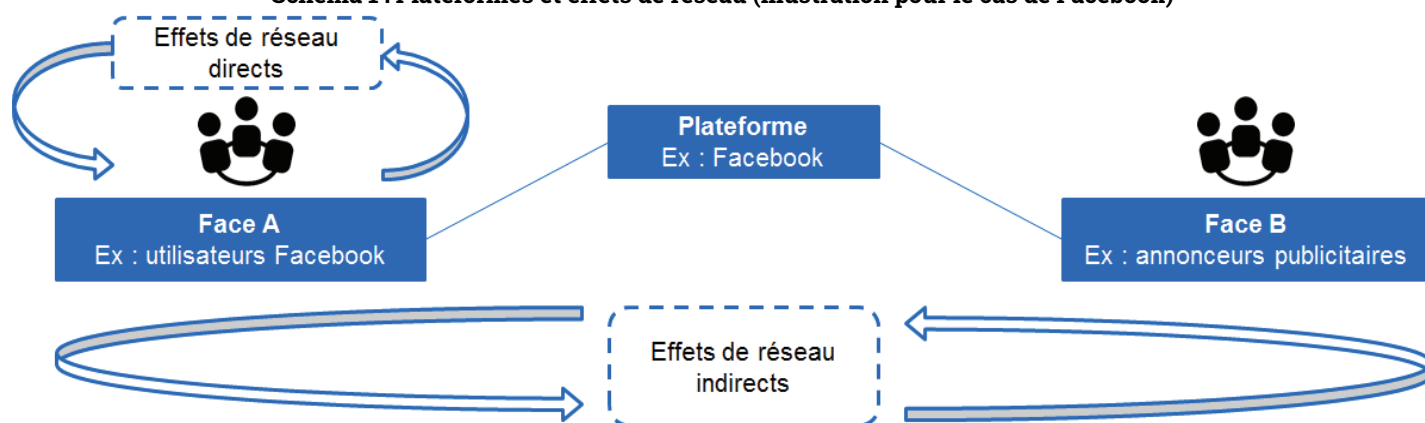
Les plateformes ont connu un développement important au cours des dernières années, qui tient en grande partie aux possibilités offertes par les nouvelles technologies et les services en ligne. En s'appuyant sur ces possibilités d'accéder à moindre coût à des marchés potentiels très

vastes et de mettre en relation des utilisateurs quasiment du monde entier, plusieurs plateformes ont acquis une position importante grâce à des modèles d'affaires innovants et efficaces. Dans plusieurs secteurs, ces plateformes ont contribué à réduire les coûts de transaction et à générer des gains d'efficacité notables. Leur développement a ainsi eu des effets positifs en termes d'innovation et de productivité².

1.2 Des caractéristiques favorisant l'acquisition de positions dominantes

Au-delà des possibilités de croissance et d'internationalisation offertes par le développement des services en ligne, l'efficacité des modèles des plateformes et la place acquise par certaines dans leur secteur, et plus généralement dans l'économie, sont liées à plusieurs de leurs caractéristiques économiques. En particulier, les plateformes présentent des effets de réseaux directs – l'attractivité de la plateforme sera renforcée par la présence d'autres utilisateurs – et indirects – l'attractivité d'une plateforme pour l'utilisateur d'une face dépendra des utilisateurs présents sur l'autre face. Par exemple, les utilisateurs de Facebook (face A) profitent de la présence de plus d'utilisateurs et cela augmente également l'attractivité de Facebook pour les annonceurs publicitaires (face B) (cf. schéma 1). Le succès d'une plateforme reposera ainsi sur sa capacité à attirer les utilisateurs qui lui permettront d'exploiter au mieux ces effets de réseau, notamment via une tarification adaptée à la propension à payer différente des acteurs selon la « face » à laquelle ils appartiennent.

Schéma 1 : Plateformes et effets de réseau (illustration pour le cas de Facebook)



(1) Rochet J.-C. et J. Tirole (2003), "Platform competition in two-sided markets".

(2) Dans un travail récent, l'OCDE ("*Like it or not? The impact of online platforms on the productivity of service providers*", 2019) constate que, dans quatre secteurs de l'économie (hôtels, restaurants, taxis et commerce de détail) et dix pays de l'OCDE, le développement des plateformes soutient la productivité moyenne des entreprises de service existantes et stimule également la réallocation de la main d'œuvre vers les entreprises les plus productives dans ces secteurs.

Dans le cas des plateformes numériques, l'exploitation massive de données tend à renforcer ces effets de réseau, avec une qualité de service renforcée par la présence d'autres utilisateurs, par exemple à travers l'amélioration des algorithmes et de la pertinence des recommandations grâce à l'exploitation de données supplémentaires. De plus, les plateformes bénéficient, dans leur exploitation des données, d'avantages croissants :

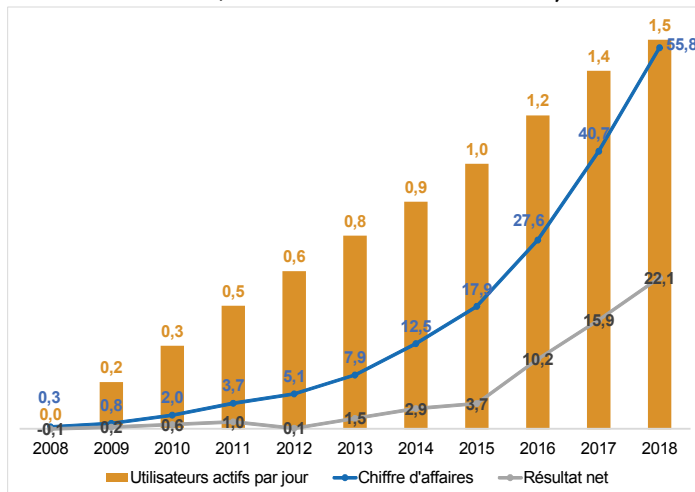
- **Économies d'échelle** : les coûts de collecte, de traitement, de stockage et de transmission des données représentent en grande partie des coûts fixes pour les plateformes, qui peuvent connaître une croissance importante sans nécessiter de lourds investissements supplémentaires.
- **Économies de gamme** : les investissements réalisés dans les infrastructures numériques, la collecte et le traitement de données et le développement de services modulaires offrent des possibilités accrues pour proposer une plus grande variété de services nécessitant des ressources similaires.

La combinaison des effets de réseau et des économies d'échelle entraîne des dynamiques qui conduisent à ce qu'une plateforme emporte une très grande partie du marché à long terme (logique de *winner-takes-all*). De ce fait, la concurrence initiale entre plateformes peut être très vive en vue d'obtenir le marché. Par la suite, les plateformes dominantes ont également des incitations importantes à l'expansion vers d'autres marchés, que ce soit par la diversification interne pour dominer de nouveaux marchés associés³ ou par l'acquisition de données complémentaires pour accroître le potentiel des économies de gamme.

1.3 La place accrue de certaines plateformes dans l'économie

Plusieurs plateformes numériques ont acquis en quelques années des tailles très importantes, en termes de nombres d'utilisateurs et de parts de marché. À titre d'exemple, Facebook, créé en 2004 et accessible au grand public depuis 2006, a atteint plus de 1,5 milliard d'utilisateurs actifs par jour dans le monde en juin 2019. Pour dépasser une concurrence initiale importante (MySpace comptait environ 117,5 millions de visiteurs en 2008), le recrutement d'utilisateurs s'est fait au détriment de la rentabilité de court terme, Facebook n'ayant dégagé des bénéfices qu'après avoir atteint une position de domination très importante (cf. graphique 1), 5 ans après sa création. Dès lors, la plateforme a également largement diversifié ses activités et développé sa gamme de services (rachat d'Instagram en 2012 et de WhatsApp en 2014).

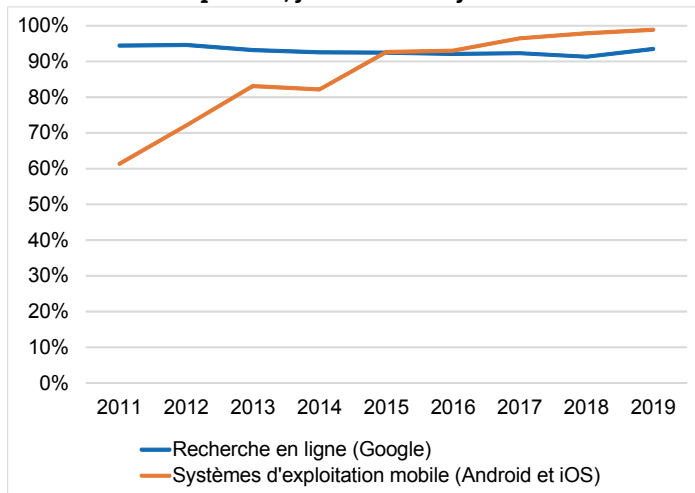
Graphique 1 : Chiffre d'affaires, résultat net et utilisateurs de Facebook en Md\$ et en milliards d'utilisateurs, 2013-2018



Source : Rapports annuels Facebook.

Plusieurs marchés ont ainsi connu une forte dynamique de concentration, comme celui de la recherche en ligne, très fortement dominé par un acteur, ou celui des systèmes d'exploitation mobile permettant l'accès à un magasin d'applications déterminé, qui s'est concentré autour de deux acteurs avec la généralisation de l'usage des smartphones (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Parts de marché des acteurs principaux actuels en Europe en %, janvier 2011 – janvier 2019



Source : Statcounter.

De telles tendances ne se retrouvent toutefois pas avec la même intensité dans tous les marchés sur lesquels opèrent les plateformes. En effet, la puissance des effets de réseau, directs et indirects, varie selon les « faces » mises en relation. L'existence de marchés locaux (ex : services de VTC) peut par exemple conduire à l'existence d'effets de réseaux restreints dans l'espace et rendre plus difficile l'acquisition d'une position forte à large échelle. Des phénomènes de congestion peuvent également intervenir lorsque la présence de trop d'utilisateurs augmente les

(3) Prufer J., Schottmüller C. (2017), "Competing with Big Data", *TILEC Discussion Paper* 2017-006.

coûts de recherche et l'efficacité du service. L'existence d'hétérogénéité des préférences sur certains marchés donne aussi la possibilité aux plateformes de s'appuyer sur des éléments de différenciation (spécialisation du service, restriction à certaines cibles,...)

Même si les dynamiques varient en intensité, les plateformes et les conglomérats numériques construits autour sont devenus des acteurs incontournables de l'économie. Au second semestre 2019, parmi les 10 principales capitalisations boursières du monde on comptait ainsi Apple Inc., Amazon.com, Alphabet Inc. (Google), Facebook ou encore Alibaba Group. De tels acteurs structurent aujourd'hui plusieurs pans de l'économie et l'activité de nombreux tiers utilisateurs. Par exemple, en 2017, environ 300 000 vendeurs tiers ont eu

2. Des risques concurrentiels nouveaux

2.1 Un débat croissant à l'échelle internationale

Le développement de l'économie numérique et des plateformes est considéré comme positif au vu de leurs apports – réalisés et potentiels – en termes d'innovation, de développement de nouveaux modèles économiques, voire de croissance. Les plateformes ont en particulier constitué un moyen d'attaquer certaines rentes de situation acquises par des intermédiaires traditionnels qui bénéficiaient de barrières à l'entrée sur leur marché. De plus, l'ouverture et l'approfondissement des marchés permis par les plateformes s'est souvent faite au bénéfice des consommateurs (réduction des coûts de recherche, réduction des prix ou amélioration de la qualité grâce à une concurrence accrue entre vendeurs, accès à de nouveaux services ou produits...). Par ailleurs, l'acquisition de positions dominantes semblait pouvoir être remise en cause à tout moment par l'émergence rapide de nouveaux acteurs, comme semblait en attester la dynamique de certains marchés (ex : Google ayant acquis une position dominante au détriment de Yahoo!).

Depuis quelques années, la domination durable de certaines plateformes ayant atteint des tailles sans précédent et s'étendant sur plusieurs marchés a toutefois amené à remettre en question la possibilité de voir émerger des acteurs en mesure de les concurrencer. Du point de vue microéconomique, une faible contestabilité des marchés fait craindre des effets négatifs. D'une part, des rentes peuvent apparaître, à savoir la possibilité de pratiquer des

recours à la plateforme Amazon pour exporter des biens des États-Unis vers d'autres pays et les développeurs d'applications iOS ont gagné environ 26,5 Mds\$ au travers de l'App Store⁴. Du fait de la place centrale acquise par ces acteurs, ceux-ci emportent des enjeux multiples, par exemple de protection des données personnelles, de défense du pluralisme, de propagation des contenus illicites en ligne, de protection du consommateur, de souveraineté ou encore de déstabilisation financière. Cette diversité des enjeux et des objectifs de politique publique implique de recourir à une pluralité d'outils pour encadrer les activités de ces acteurs. Les parties suivantes se concentrent exclusivement sur l'analyse des enjeux concurrentiels (partie 2) et les outils adaptés pour y répondre (partie 3).

prix plus élevés ou d'offrir des services de moindre qualité qu'en situation de concurrence. D'autre part, ces situations peuvent ralentir l'innovation : l'introduction d'un nouveau bien ou service pouvant conduire l'acteur dominant à devoir remplacer sa propre production (effet de remplacement⁵) et la présence de rentes augmentant le coup d'opportunité à adopter une nouvelle technologie⁶. En parallèle, la mise en évidence d'une concentration accrue des marchés (cf. encadré 1), en particulier aux États-Unis, est de plus en plus perçue comme une menace plus globale pour l'économie (impacts sur la croissance, l'emploi, la hausse des inégalités...)

Cette situation a ouvert un débat international sur la capacité du droit de la concurrence à appréhender l'économie numérique, en particulier les plateformes, pour lutter efficacement contre les abus de position dominante et les éventuelles pratiques anticoncurrentielles de ces acteurs. Face à des rachats massifs d'entreprises ou à l'éviction de concurrents, les autorités de concurrence ont pu sembler parfois peu réactives ou particulièrement souples (ex : autorisation pour Facebook d'acquérir Instagram en 2012 puis WhatsApp en 2014).

Aux États-Unis, ces interrogations autour de la vigueur de la politique antitrust ont récemment gagné en ampleur dans la sphère académique et politique, donnant lieu, entre autres, à l'ouverture en juin 2019 d'une série d'auditions consacrée à la politique américaine de l'antitrust dans le secteur des

(4) OCDE (2019), *Online platforms: a practical approach to their economic and social impact*.

(5) Arrow K.J. (1962), "Economic welfare and the allocation of resources to invention", *The Rate and Direction of Economic Activity*, Princeton University Press.

(6) Holmes T.J., Levine D.K. et J.A. Schmitz (2008), "Monopoly and the incentive to innovate when adoption involves switchover disruptions", *NBER Working Papers*, n° 13864.

technologies et du numérique par le House Judiciary Committee de la Chambre des Représentants.

Dans ce contexte, de nombreux travaux ont été consacrés à la concurrence dans le numérique au cours des derniers mois. En Europe, on peut citer les rapports « *Unlocking digital competition* »⁷ et « *Competition policy for the digital era* »⁸, commandés respectivement par le Trésor britannique et la Commission européenne, le rapport « *Digital Platforms Inquiry* » de la Commission australienne de la concurrence et de la consommation⁹ ou encore le rapport « *A New Competition Framework for the Digital Economy* »¹⁰ de la Commission allemande « Droit de la concurrence 4.0 ». Ces travaux mettent en évidence

différents risques concurrentiels associés aux plateformes et aux situations de forte domination par celles-ci, dont il convient de tenir compte pour apprécier l'adéquation des outils de politique publique. Ces risques peuvent schématiquement être regroupés en deux catégories développées ci-après : dans les cas de forte concentration, les plateformes peuvent abuser de leur position à la fois (i) en faussant la concurrence sur le marché qu'elles contrôlent face à des utilisateurs « captifs » (concurrence dans le marché, cf. 2.2) et (ii) en restreignant la contestabilité de leur marché par des pratiques volontaires parfois prédatrices (concurrence pour le marché, 2.3).

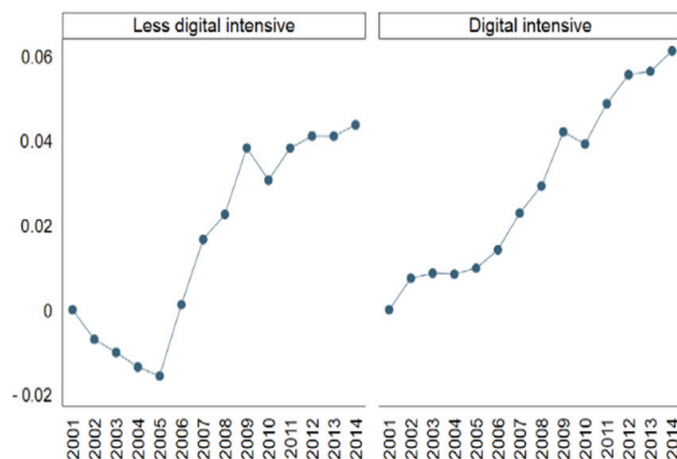
Encadré 1 : Le constat d'une dégradation de la situation concurrentielle

Plusieurs études macroéconomiques soulignent une tendance à la concentration et une dégradation de la concurrence dans l'économie, notamment du fait de l'économie numérique. Ce constat est particulièrement marqué dans le cas des États-Unis^a et Autor *et al.* (2017)^b ont notamment montré une hausse de la concentration et des *mark-ups*, qu'ils attribuent pour partie à l'adoption des technologies numériques et à la réallocation de la production vers des entreprises « superstars ». Calligaris *et al.* (2018)^c montrent une hausse des *mark-ups* moyens entre 2001 et 2014 pour 26 pays de l'OCDE, avec des niveaux de *mark-ups* particulièrement élevés (et avec des écarts croissants) pour les secteurs intensifs en technologies numériques (cf. graphique 3).

Plusieurs travaux commencent également à mettre en évidence les effets économiques de la concentration des marchés et de leur faible contestabilité. Le FMI (2019)^d estime que la hausse de la concentration et des marges, en particulier dans les entreprises qui recourent le plus intensément aux technologies numériques, a entraîné une réduction des investissements et contribué à creuser des inégalités de revenus entre travailleurs dans les pays avancés. L'OCDE (2019)^e montre plus particulièrement, sur la base de l'étude

de quelques secteurs de services, que les gains de productivité des entreprises d'un secteur liés au développement des plateformes sont plus limités dans le cas de plateformes en position de domination persistante.

Graphique 3 : Croissance des *mark-ups* dans les secteurs intensifs en numérique et moins intensifs en numérique 2001-2014



Source : Calligaris S., Criscuolo C. et L. Marcolin (2018).

a. Cf. Hooper E. et L. Rabier (2018), « Concurrence et concentration des entreprises aux États-Unis », *Trésor-Éco* n° 232.

b. Autor D., Dorn D., Katz L. F., Patterson C. et J. Van Reenen (2017), "The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms", *NBER Working Paper* n° 23396.

c. Calligaris S., Criscuolo C. et L. Marcolin (2018), "Mark-ups in the digital era", *Documents de travail de l'OCDE sur la science, la technologie et l'industrie*, n° 2018/10, Éditions OCDE.

d. Fonds monétaire international, *World Economic Outlook*, Analytical Chapter, 2019.

e. OCDE (2019), "Like it or not? The impact of online platforms on the productivity of service providers".

(7) Digital Competition Expert Panel piloté par Jason Furman (2019), "Unlocking digital competition", Rapport.

(8) Crémer J., de Montjoye Y.-A. et H. Schweitzer (2019), "Competition policy for the digital era", Rapport.

(9) Australian Competition & Consumer Commission, *Digital Platforms Inquiry*, final report, 2019.

(10) Kommission Wettbewerbsrecht 4.0, *Ein neuer Wettbewerbsrahmen für die Digitalwirtschaft*, 2019.

2.2 Des risques accrus de restreindre la concurrence dans le marché

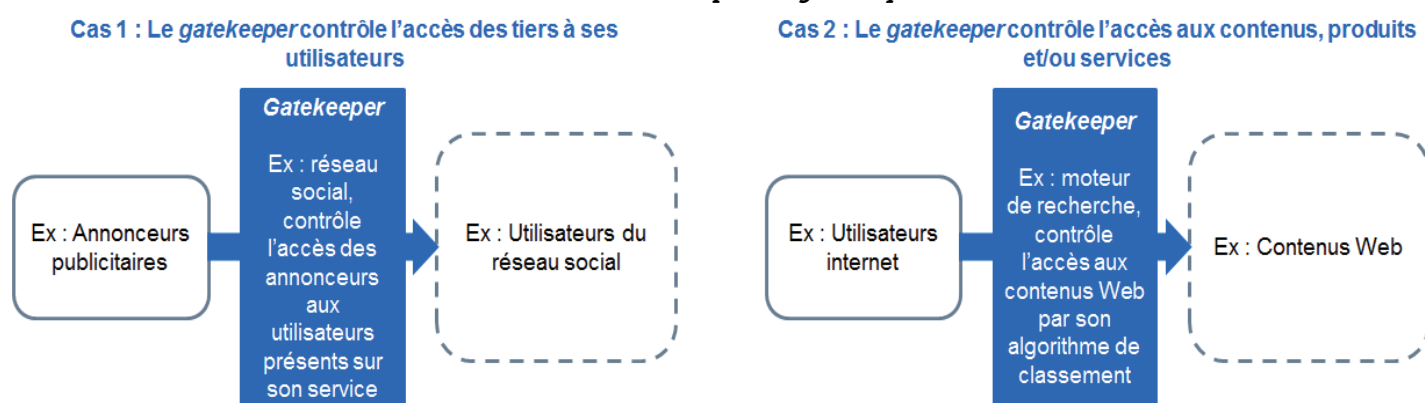
Par leur rôle d'intermédiaire, les plateformes peuvent contrôler l'accès des utilisateurs (rôle de « *gatekeeper* ») et structurer les informations qui leur sont transmises (rôle de « régulateur ») (cf. schéma 2). Ces pouvoirs peuvent conduire à des pratiques déloyales ou anticoncurrentielles dans la présentation des résultats ou la discrimination d'utilisateurs. Ces risques concurrentiels semblent particulièrement élevés dans le cas des plateformes ayant acquis une position centrale et quasiment incontournable pour les utilisateurs :

- Les plateformes dominantes peuvent profiter de leur position : la plateforme bénéficie à la fois de l'accès, quasi exclusif, aux données sur les comportements des utilisateurs et de la possibilité d'influencer le fonctionnement du marché par ses algorithmes (ex : classement des offres sur les *marketplaces*). Cela permet à la plateforme de détecter et de s'approprier les offres les plus performantes, ou de favoriser ses propres produits ou services au détriment de ceux de ses concurrents. Dans

une étude empirique, Zhu et Liu (2018)¹¹ ont par exemple mis en évidence qu'Amazon était plus susceptible de cibler ses propositions de produits sur les catégories les plus populaires, pratiques qui font actuellement l'objet d'une enquête approfondie par la Commission européenne¹².

- Les pratiques des plateformes peuvent avoir des impacts particulièrement forts face à un écosystème dépendant : les utilisateurs, n'ayant pas de réelles possibilités de contourner la plateforme, subissent directement les comportements de celle-ci, qui peuvent avoir des effets immédiats et durables sur leur activité et *in fine* sur la concurrence. Lors de la consultation publique lancée par la Commission européenne en mai 2017, de nombreuses entreprises ont souligné leur incapacité à négocier les modalités d'utilisation des plateformes, le manque de transparence sur les pratiques des plateformes en termes de recherche et de classement, les changements fréquents, inopinés et unilatéraux des modalités d'utilisation, ainsi qu'un manque général de voies de recours au sein de l'Union européenne.

Schéma 2 : Exemples de *gatekeeper*



2.3 Des risques accrus de restreindre la concurrence pour le marché

En théorie, l'existence de facteurs « naturels » conduisant à une concentration extrême des marchés n'empêche pas nécessairement ceux-ci de rester contestables par une plateforme émergente, qui proposerait un service innovant et compétitif et s'appuierait sur les mêmes ressorts que la plateforme dominante pour la concurrencer (coûts d'entrée sur le marché relativement réduits, exposition à un vaste marché, effets de réseau...).

Pour autant, la contestabilité peut être réduite par l'existence de barrières à l'entrée trop importantes pour

d'éventuels concurrents. En particulier, les données, dont l'accumulation, le croisement et la faible ouverture confèrent aux grandes plateformes et conglomérats un avantage considérable, constituent de telles barrières à l'entrée limitant l'émergence d'éventuels concurrents.

En outre, des pratiques volontaires des plateformes dominantes, dont certaines apparaissent particulièrement répandues, peuvent renforcer ces barrières à l'entrée ou en créer de nouvelles. Deux types de stratégies courantes sont identifiés :

- Des stratégies de « verrouillage » : les plateformes peuvent restreindre l'intérêt ou la possibilité pour leurs utilisateurs de recourir à des services concurrents par

(11) Zhu F. et Q. Liu (2018), "Competing with Complementors: An Empirical Look at Amazon.com", *Strategic Management Journal*, vol. 39.

(12) Cf. Communiqué de presse de la Commission européenne du 17 juillet 2019.

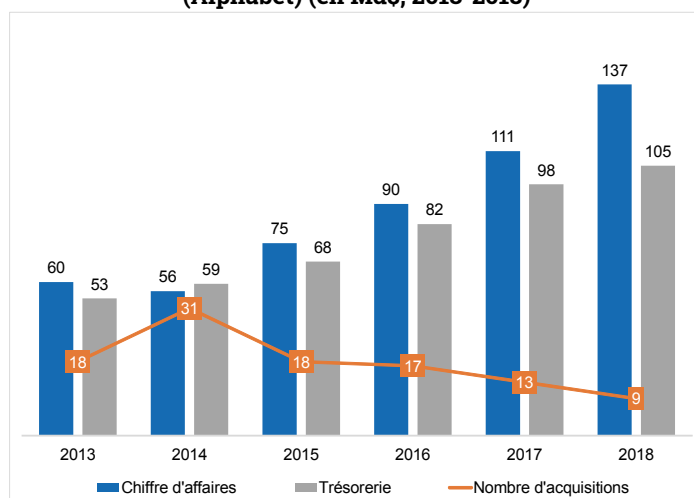
exemple en limitant l'interopérabilité des services, les possibilités de *multihoming* (notamment par des clauses d'exclusivité) ou la migration vers une autre plateforme (en limitant l'accès aux données et leur portabilité). Selon J. Tirole¹³, la possibilité pour certaines plateformes de se déployer sur une multiplicité de services et de les lier au sein d'un écosystème fermé ou d'une même offre constitue également une pratique problématique pour l'émergence de concurrents, en limitant leurs possibilités de se développer à partir de l'entrée sur un marché de niche. Les clauses de parité tarifaire¹⁴ peuvent également avoir des effets anticoncurrentiels en empêchant un concurrent de se distinguer par des prix plus attractifs.

- Des pratiques prédatrices et de rachats d'entreprises : les plateformes peuvent également adopter des comportements prédateurs, dans leur stratégie de diversification ou d'entrée sur un marché concurrent. En copiant un service concurrent émergent, la plateforme dominante peut empêcher son développement en réduisant l'attractivité de son offre. La plateforme dominante, généralement dotée d'importantes capacités financières, peut également déployer une stratégie offensive de rachat d'entreprises (cf. encadré 2), conduisant à réduire la concurrence et l'innovation, ou dans certains cas à supprimer un produit ou service concurrent (« *killer acquisitions* »).

Encadré 2 : Capacité financière et de rachat d'entreprises de Google (Alphabet)

Les plus grandes plateformes enregistrent des profits considérables et en hausse, tirés de leur marché cœur ou de l'exploitation de marchés complémentaires, dont la persistance peut constituer un indice d'une faible intensité concurrentielle et de capacités des acteurs à constituer des rentes. Par exemple, Google (Alphabet) enregistre une trésorerie croissante et massive, atteignant 105 Md\$ en 2018. Cette situation financière très favorable a permis à Google, comme à d'autres grandes plateformes, de soutenir d'importantes acquisitions d'entreprises (ex : rachat de YouTube et Android) ainsi qu'une stratégie offensive de rachats et prises de participation dans des *start-ups*^a (ex : rachat de Waze en 2013, DeepMind en 2014...).

Graphique 4 : Chiffre d'affaires et trésorerie de Google (Alphabet) (en Md\$, 2013-2018)



Source : Rapports annuels, calculs DG Trésor.

a. Le rapport IGF-CGE « La politique de la concurrence et les intérêts stratégiques de l'UE » rendu public en avril 2019 indique ainsi que : « Depuis 2010, d'après les informations disponibles, publiquement, Google aurait pris des participations dans 111 *start-ups* ».

2.4 Les limites des outils actuels

La politique de concurrence dispose d'outils génériques puissants pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles, en particulier par la condamnation des abus de position dominante ou le contrôle des concentrations. Ces outils peuvent être mobilisés de manière flexible pour appréhender différents types de marchés et d'acteurs, et en particulier les plateformes

numériques. À plusieurs reprises, de grandes plateformes ont d'ailleurs pu faire l'objet d'enquêtes et de condamnations par les autorités de concurrence, notamment au niveau européen (cf. encadré 3). Par ailleurs, les pouvoirs de ces autorités sont puissants, que ce soit la condamnation à des sanctions financières, la définition de remèdes structurels ou l'interdiction de concentrations.

(13) Tirole J. (2018), « Économie du bien commun », PUF.

(14) Clauses contractuelles imposant que les biens ou services vendus *via* la plateforme ne puissent pas être vendus moins chers *via* d'autres canaux.

Encadré 3 : Exemples de condamnations récentes par la politique européenne de concurrence

Au cours des dernières années, la Commission européenne a condamné des grandes entreprises du numérique à plusieurs reprises, en particulier pour abus de position dominante.

Google a notamment été condamné à trois reprises, en 2017 (2,42 Md€ pour avoir favorisé son comparateur Google Shopping dans son moteur de recherche), 2018 (4,34 Md€ pour des pratiques anticoncurrentielles dans le cadre de ses licences Android) et 2019 (1,49 M€ pour abus de position dominante à travers sa régie publicitaire AdSense).

Facebook a également fait l'objet d'une amende de 110 millions d'euros en mai 2017, pour les informations trompeuses communiquées lors de l'enquête sur le rachat de WhatsApp en 2014^a. Plusieurs enquêtes sont actuellement en cours concernant les pratiques d'Amazon (cf. 2.2) ou encore, dans le cadre d'une plainte de Spotify, à l'encontre des pratiques d'Apple via son magasin d'application.

a. Lors de l'investigation menée par la Commission sur le rachat de WhatsApp, les représentants de Facebook avaient indiqué que ces différents services devaient rester indépendants et fonctionner en autonomie les uns par rapport aux autres. Depuis, il est apparu clairement que ce principe n'était pas respecté. Cette sanction ne remettait toutefois pas en cause l'autorisation de la concentration.

L'efficacité de la politique de concurrence semble cependant rencontrer certaines limites face aux risques soulevés par les plateformes dominantes :

- Les outils et règles actuels peuvent ne pas suffire : certaines pratiques pour restreindre la concurrence dans le marché peuvent prendre de nouvelles formes, complexes et quasi-instantanées et échapper au contrôle des autorités. En particulier, concernant le contrôle des concentrations, les seuils de notification en vigueur en Europe libellés en termes de chiffres d'affaires ne permettent pas de contrôler l'ensemble des rachats potentiellement problématiques.
- Certaines analyses restent à adapter : les caractéristiques des plateformes, la complexité des modèles d'affaires et leurs évolutions rapides constituent une source de difficultés pour les autorités. Les enjeux liés aux données soulèvent par exemple de nombreuses questions (quel rôle concurrentiel ? quelle valeur ? faut-il contraindre au partage ?...) dont les réponses ne sont ni évidentes ni univoques. Les autorités doivent donc développer de nouvelles analyses. L'évolution du contexte concurrentiel a d'ailleurs amené à porter *ex post* un œil critique sur certaines décisions. Aux États-Unis, la *Federal Trade Commission* (FTC) a par exemple ouvert récemment une enquête sur les acquisitions de Facebook, qui doit aboutir d'ici novembre 2020, afin de déterminer notamment si elles visaient à étouffer la

concurrence.

- Les délais des décisions sont trop longs : face aux cycles d'innovation courts, au rythme d'affaires extrêmement soutenu et à la dépendance économique de nombreux utilisateurs vis-à-vis des plateformes, les délais de procédure des autorités, en particulier dans les cas d'abus de position dominante sont inadaptés. La condamnation de Google dans le cadre de l'affaire Google Shopping (cf. encadré 3) a par exemple demandé sept années d'enquête aux services de la Commission¹⁵, période durant laquelle Google a pu profiter de sa position au détriment de différents concurrents, dont certains ont cessé leur activité.

Des réflexions sont en cours sur les différents leviers qui permettraient d'assurer un meilleur fonctionnement de la concurrence et de l'innovation sur les marchés numériques. Outre l'amélioration de l'efficacité du droit de la concurrence, des outils complémentaires sont envisagés. Si certains, à l'instar de la sénatrice américaine E. Warren, appellent à un démantèlement des plus grandes entreprises du numérique, plusieurs propositions s'orientent vers la mise en place de mesures de régulation *ex ante* pour mieux encadrer les pratiques des grandes plateformes. Ces solutions, de démantèlement ou de régulation *ex ante*, sont aussi parfois envisagées en dernier recours si d'autres outils, par exemple fiscaux, ne permettent pas suffisamment d'orienter les acteurs (cf. encadré 4).

(15) L'examen du recours déposé est encore en cours.

Encadré 4 : Concurrence et fiscalité numérique

Les grandes plateformes ont pu optimiser leur environnement réglementaire grâce à leur capacité à fournir des services à distance et à développer des stratégies d'évitement. Le sujet a été particulièrement mis en avant dans le cas de la fiscalité ; les plateformes pouvant fournir des services sans posséder d'établissement stable dans le pays, un décalage important peut se créer entre l'activité réalisée dans le pays et les bénéfices déclarés. Ce constat a conduit plusieurs pays, dont la France, à instaurer des taxes spécifiques sur les activités numériques des plus grands acteurs. Des discussions en cours, notamment à l'OCDE, doivent permettre de trouver des solutions plus pérennes en révisant les règles internationales en matière de fiscalité.

Outre les enjeux liés au rétablissement d'un *level-playing-field* entre les acteurs, certains envisagent la fiscalité comme une alternative à la régulation pour inciter les plateformes à modifier leurs pratiques. Dans une tribune récente^a, P. Romer proposait ainsi d'instaurer une taxe progressive sur le chiffre d'affaires de la publicité en ligne, considérant que la captation de données personnelles pose des risques pour la société et les valeurs démocratiques, amenant par exemple de la désinformation et la propagation de discours haineux. L'outil fiscal permettrait de faire internaliser ces externalités négatives par les plateformes et les inciterait à adopter des modèles plus vertueux et traditionnels (par exemple avec des abonnements payants sans publicité rétablissant un lien plus direct entre la valeur du service et son coût). Le caractère progressif de la taxe en fonction de la taille de l'entreprise pourrait également désinciter les stratégies de rachat et favoriser de nouveaux entrants. Dans le cas où ces mesures s'avèreraient insuffisantes, P. Romer estime que des règles spécifiques pourraient être définies, renforçant les standards en matière de transparence et d'équité (*fairness doctrine*).

a. P. Romer (2019), "A Tax That Could Fix Big Tech", *New York Times*.

3. Renforcer les outils favorisant la concurrence et l'innovation

3.1 Le cadre et les outils de la politique de concurrence

Pour mieux réguler les plateformes, il paraît nécessaire en premier lieu de renforcer les moyens techniques et l'expertise des autorités de concurrence, en particulier en analyse de données et d'algorithmes pour améliorer la détection et l'analyse des pratiques, mais aussi le suivi des engagements. Ce renforcement réduirait les asymétries d'information vis-à-vis des grandes plateformes.

En parallèle, l'adaptation des analyses au modèle des plateformes doit être accélérée. Dans cette optique, le rapport « *Competition policy for the digital era* » fait plusieurs recommandations au niveau européen, telles que des évolutions dans la mesure du bien-être des consommateurs, du pouvoir de marché, ou la définition du marché pertinent.

Le renforcement de la coopération internationale entre autorités de concurrence, régulateurs et universitaires permettrait aussi des progrès en évitant des risques de disparité et de rupture d'égalité dans le traitement des acteurs. Cette dynamique, déjà amorcée avec des discussions au sein d'instances internationales comme l'OCDE, l'International Competition Network (ICN), ou encore

récemment durant la présidence française du G7¹⁶, doit être poursuivie.

Les auteurs du rapport « *Competition policy for the digital era* » proposent également de revoir les standards de preuve, par exemple en affirmant que les pratiques de plateformes dominantes ayant pour effet de réduire la pression concurrentielle devraient être interdites, dès lors que des gains pour le bien-être des consommateurs ne sont pas clairement montrés. Ils distinguent en particulier des pratiques fréquentes devant faire l'objet de vigilance, telles que les clauses de parité tarifaire, les contraintes empêchant le *multi-homing* et la migration vers une autre plateforme, ou la mise en avant de ses propres offres. Selon les auteurs, l'analyse du coût des erreurs (« *error cost* ») devrait également être revue pour que la décision d'intervention ne relève pas seulement de la probabilité d'atteinte à la concurrence mais également l'impact de cette atteinte. D'autres pistes ont été identifiées pour améliorer la réactivité des autorités, notamment le recours aux mesures conservatoires permettant une première intervention et des mesures protectrices en attendant une future décision au fond. Pour l'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'économie (CGE)¹⁷, le recours à cet outil, peu fréquent au niveau européen (neuf décisions depuis 1980), devrait être facilité par un

(16) Voir notamment le *Common understanding* des autorités de concurrence du G7 sur la concurrence et l'économie numérique, disponible en ligne.

(17) IGF, CGE, Rapport « *La politique de la concurrence et les intérêts stratégiques de l'UE* », avril 2019.

relâchement des exigences du cadre réglementaire en vigueur.

Pour améliorer le contrôle des acquisitions et concentrations, plusieurs approches sont envisagées. Certains pays, tels que l'Allemagne et l'Autriche, ont récemment décidé d'instaurer des seuils alternatifs en valeur de transaction¹⁸. Si ce mécanisme permet d'élargir les cas de notification et de prendre en compte le potentiel de l'entreprise rachetée, il pose un problème de capacité à se saisir de l'ensemble des cas problématiques sans augmenter massivement la charge administrative. L'introduction d'une possibilité de contrôle *ex post* dans un délai raisonnable constitue une autre piste, soutenue notamment par le rapport IGF-CGE, pour intervenir sur des rachats en cas de fortes préoccupations en matière de concurrence. Au-delà des enjeux de seuils, une manière de mieux distinguer les cas problématiques pourrait être un

renforcement du contrôle pour les acquisitions par des plateformes et conglomérats dominants. Cela pourrait aller jusqu'à une forme d'inversion de la charge de la preuve (proposition soutenue par le rapport « *Competition policy for the digital era* », J. Tirole¹⁹ ou encore M. Bourreau et A. de Streel²⁰) ou une obligation de notification de tout projet de rachat pour certains acteurs identifiés (proposition notamment du rapport « *Unlocking digital competition* »).

Enfin, il convient de noter que plusieurs outils peuvent compléter l'action des autorités de concurrence, à l'instar de l'encadrement des relations commerciales et de l'interdiction des pratiques restrictives de concurrence en France (cf. encadré 5). De telles règles, quasiment uniques en Europe, pourraient inspirer une évolution du droit de l'Union européenne.

Encadré 5 : Les pratiques restrictives de concurrence

L'encadrement des relations commerciales et l'interdiction des pratiques restrictives de concurrence (PRC), par le Titre IV du Livre IV du Code de Commerce, permettent en France au Ministre chargé d'assigner une entreprise devant le tribunal de commerce en cas de déséquilibre significatif dans les relations commerciales, pour faire constater et cesser les pratiques.

Les services de la Direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ont régulièrement mobilisé ces dispositions au cours des dernières années pour condamner des pratiques de plateformes numériques. Ainsi en septembre 2019 Amazon a été condamné à une amende de 4 millions d'euros pour des clauses contractuelles déséquilibrées envers les entreprises ayant recours à la plateforme.

3.2 Un cadre réglementaire favorable à la concurrence et à l'innovation

De manière complémentaire à la politique de la concurrence, les pouvoirs publics peuvent agir *ex ante* de manière favorable à la concurrence et à l'innovation, en imposant des obligations aux entreprises avant qu'une infraction ait été constatée. Cela peut par exemple prendre la forme de règles interdisant aux plateformes certaines pratiques spécifiques pour pallier certains problèmes concurrentiels. En France, la Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques²¹ prévoit par exemple l'interdiction des clauses de parité tarifaire entre les plateformes de réservation en ligne et les hôteliers. Au

niveau européen, de telles mesures pourraient être progressivement renforcées, par exemple lors de la révision du règlement « *platform-to-business* » (P2B), prévue 18 mois après son entrée en application.

Un encadrement *ex ante* des pratiques des plateformes peut prendre une forme relativement souple, en fixant des principes généraux qui doivent orienter les acteurs et les responsabiliser dans leur rôle de « régulateur » du marché. C'est dans cette optique que le recours à la notion de « plateforme » s'est déjà développé dans la sphère normative, principalement pour définir des obligations de transparence et de loyauté vis-à-vis de leurs utilisateurs (cf. encadré 6).

(18) À la suite de la réforme entrée en vigueur en mars 2017, l'Allemagne prévoit la notification pour des seuils en chiffres d'affaires mais a également introduit un seuil en valeur totale de l'opération (supérieure à 400 M€) si l'entreprise cible exerce une activité significative sur le territoire allemand. L'Autriche a introduit un seuil complémentaire similaire (valeur de l'opération supérieur à 200 M€).

(19) Cf. Enregistrement de la conférence "Shaping competition policy in the era of digitization" disponible en ligne.

(20) Bourreau M. et A. De Streel (2019), "Digital conglomerates and EU Competition policy", Rapport.

(21) La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Encadré 6 : La mise en place de principes régulateurs pour les plateformes numériques

En France, la Loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a introduit la définition d'opérateur de plateforme en ligne afin de développer la transparence sur ces marchés. Ces opérateurs sont tenus de « délivrer au consommateur une information loyale, claire et transparente » concernant le fonctionnement du service d'intermédiation proposé et les facteurs influençant le référencement et le classement (art. L. 111-7 du code de la consommation).

Dans une optique similaire, le législateur européen a eu recours à la notion de plateforme, au travers du règlement « *platform-to-business* » (P2B) publié le 12 juillet 2019, afin de renforcer les obligations de transparence des plateformes vis-à-vis de leurs utilisateurs professionnels.

La réglementation peut également permettre d'instaurer un cadre général plus favorable à la concurrence et l'innovation en contribuant à abaisser les barrières à l'entrée. Par exemple, des mesures concernant la mobilité et la portabilité des données peuvent contribuer à réduire les coûts de migration d'une plateforme à l'autre. Des dispositions concernant la portabilité des données sont déjà prévues par le règlement général sur la protection des données (RGPD) mais son application pourrait être renforcée et des dispositifs de portabilité étendus pourraient être envisagés, par exemple pour les données des entreprises et des professionnels. L'accès aux données pouvant être constitutives de barrières à l'entrée pourrait également être favorisé par différents mécanismes incitatifs ou contraignants dans le cadre de réglementations sectorielles spécifiques. Des obligations de diffusion de données ont par exemple été introduites en France et en Europe dans le secteur des transports et de la mobilité.

La mise en place de règles contraignantes et applicables à tous les acteurs (approche « symétrique ») doit toutefois être envisagée avec précaution, en tenant compte des effets potentiels négatifs sur l'investissement et l'innovation. Certaines obligations, par exemple de mise à disposition de données pourraient aussi être plus difficile à

supporter pour les petites entreprises et les acteurs émergents et, de manière indirecte, renforcer les acteurs dominants. Ces considérations appellent à développer dans certains cas une approche plus proportionnée et ciblée sur les plateformes qui soulèvent d'importants enjeux concurrentiels et d'innovation (approche « asymétrique »).

3.3 Des mesures de régulation proactives, proportionnées et ciblées sur les plateformes structurantes

La régulation « asymétrique » vise à agir au cas par cas, lorsque des problèmes concurrentiels associés à une plateforme apparaissent structurels et durables et appellent donc une intervention continue pour être réglés. La régulation *ex ante* permet alors de mettre en place des règles et obligations ciblées et proportionnées pour rétablir les conditions d'une plus grande concurrence. Cela pourrait prendre la forme par exemple, selon les cas, d'obligations de développer des standards techniques facilitant l'interopérabilité des services et les possibilités de migration des utilisateurs, de respecter des règles de traitement équitable ou de non-discrimination, ou encore d'assurer une plus grande ouverture de certaines données.

Encadré 7 : Exemples de propositions de régulation asymétrique

Le rapport « *Unlocking digital competition* » préconise l'identification de plateformes numériques ayant une « position de marché stratégique » (*strategic market status*) par une « *Digital market unit* »^a dotée de plusieurs fonctions (mise en place de code de conduites, obligations concernant la mobilité des données et le recours à des standards ouverts, ouverture de données).

Aux États-Unis, le Stigler Center^b recommande de son côté la création d'un régulateur, la « *Digital Authority* », chargé de renforcer la concurrence par la définition de règles symétriques et asymétriques centrées sur les entreprises ayant un pouvoir de « *bottleneck* » (ie. pouvoir de contrôle et de blocage).

Dans son rapport^c, la Commission australienne de la concurrence et de la consommation recommande également une approche plus proactive d'application de règles sur certains marchés (investigations et surveillance renforcées, interdiction de certaines pratiques, liberté de choix du moteur de recherche ou du navigateur par défaut...).

a. La proposition de création d'une « *digital market unit* » a été reprise par le gouvernement britannique.

b. Cf. Rapport du sous-comité « Market structure and Antitrust » du comité d'étude des plateformes numériques, juillet 2019.

c. Australian Competition & Consumer Commission, *Digital Platforms Inquiry*, final report, 2019.

Une tel cadre de régulation *ex ante* « asymétrique », proposé par plusieurs travaux récents (cf. encadré 7), pourrait être envisagé au niveau européen afin de bénéficier d'une couverture suffisante pour limiter les distorsions entre marchés. Cette régulation se concentrerait sur les plateformes les plus structurantes, au regard de leur domination durable et des risques concurrentiels qu'elles soulèvent. L'identification des plateformes concernées devrait reposer sur un ensemble de caractéristiques économiques et de conditions justifiant la régulation. Les différentes analyses et travaux récents fournissent à ce titre des pistes de potentiels critères qui pourraient être intégrés dans les lignes directrices d'un référentiel méthodologique

tel qu'il en existe en droit de la concurrence. Les mécanismes qui pourront être envisagés, que ce soit pour l'identification des acteurs concernés ou la définition des règles et obligations ciblées qui leur seraient imposées, devront également être suffisamment agiles pour faire face à l'évolution rapide des entreprises du numérique et de leurs pratiques. Une entité dédiée au niveau européen, à articuler avec les services existants de la Commission, pourrait être mise en place pour appliquer ce cadre de régulation et instaurer une supervision des plateformes structurantes. De telles propositions pourraient être discutées au cours des prochains mois dans le cadre des travaux de la nouvelle Commission.

Marion PANFILI

Éditeur :

Ministère de l'Économie
et des Finances
Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la

Publication :

Bertrand Dumont

Rédacteur en chef :

Jean-Luc Schneider
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus

Novembre 2019

N° 249 Salariés à temps partiel et difficultés de recrutement en Allemagne
Diane de Waziers, Erwann Kerrand, Laurence Rembert

N° 248 Spécialisation productive et compétitivité de l'économie française
Romain Faquet, Laure Le Saux, Chakir Rachiq

Octobre 2019

N° 247 Comment lutter contre les déserts médicaux
Daniel Caby, Jean-Denis Zafar, Victor Cluzel

N° 246 Quels enseignements tirer du haut niveau de vie en Suisse ?
Alain Carbonne, Christian Gianella

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco>

[in](#) Direction générale du Trésor

[t](#) @DGTrésor

Pour s'abonner à la *Lettre Trésor-Éco* : tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie et des Finances.