



GovReg Notes

Le marché publicitaire
numérique à l'ère des
plateformes

Théophile Megali



Dauphine | PSL 
CHAIRE GOUVERNANCE
ET RÉGULATION

Le marché publicitaire numérique à l'ère des plateformes

Théophile Megali

Novembre 2021

Résumé

Le marché publicitaire numérique connaît une très forte croissance, qui tranche avec la situation nettement plus contrastée des médias traditionnels. Un trio de plateformes bien connu (Google, Facebook et Amazon) affiche des niveaux de recette inégalés et bénéficie d'une position préminente sur ce marché.

Cette GovReg note revient tout d'abord sur la genèse de ce marché et sur son mode de fonctionnement, résumé à travers plusieurs traits saillants (règne de l'économie de l'attention, omniprésence des données, automatisation des processus d'achat/vente), en se focalisant sur le modèle propre au trio Google-Facebook-Amazon généralement résumé par le terme de « jardin clos » (walled garden).

La note analyse également la position centrale de ces plateformes dans l'architecture technique du marché, et la manière dont cela leur confère une prise renforcée sur l'établissement de normes techniques collectivement appliquées, à leur avantage.

Face à cette situation, nous abordons plusieurs pistes de réflexions quant à la régulation du marché de la publicité numérique.

Points clés

1. Le fonctionnement du marché de la publicité numérique, particulièrement complexe, peut être résumé à travers trois grandes caractéristiques saillantes : le règne de l'économie de l'attention, l'omniprésence des données, l'automatisation des processus d'achat/vente.
2. Le marché de la publicité numérique se caractérise également par la puissance de trois plateformes qui concentrent une partie importante des recettes : Google, Facebook, Amazon.
3. Leur puissance vient notamment de leur capacité inégalée à constituer des bases de données très riches sur des bassins d'audiences très conséquents (donc particulièrement valorisées par les annonceurs) et de leur maîtrise de la chaîne de valeur publicitaire par le biais d'une intégration verticale forte.
4. A travers les infrastructures techniques qu'elles contrôlent et dont dépendent les acteurs du marché, les plateformes parviennent à imposer des choix techniques ayant un impact direct sur ces derniers.
5. Deux exemples récents pointent de telles décisions : le rejet des cookies tiers par plusieurs navigateurs web dont Google Chrome et la mise à jour d'iOS (Apple) introduisant des formes plus avancées de recueil du consentement.
6. Ces exemples récents invitent à repenser les outils de régulation et d'autorégulation qui peuvent s'avérer inadaptés, notamment pour rétablir une forme de contradictoire et de consensus vis-à-vis de ces décisions.

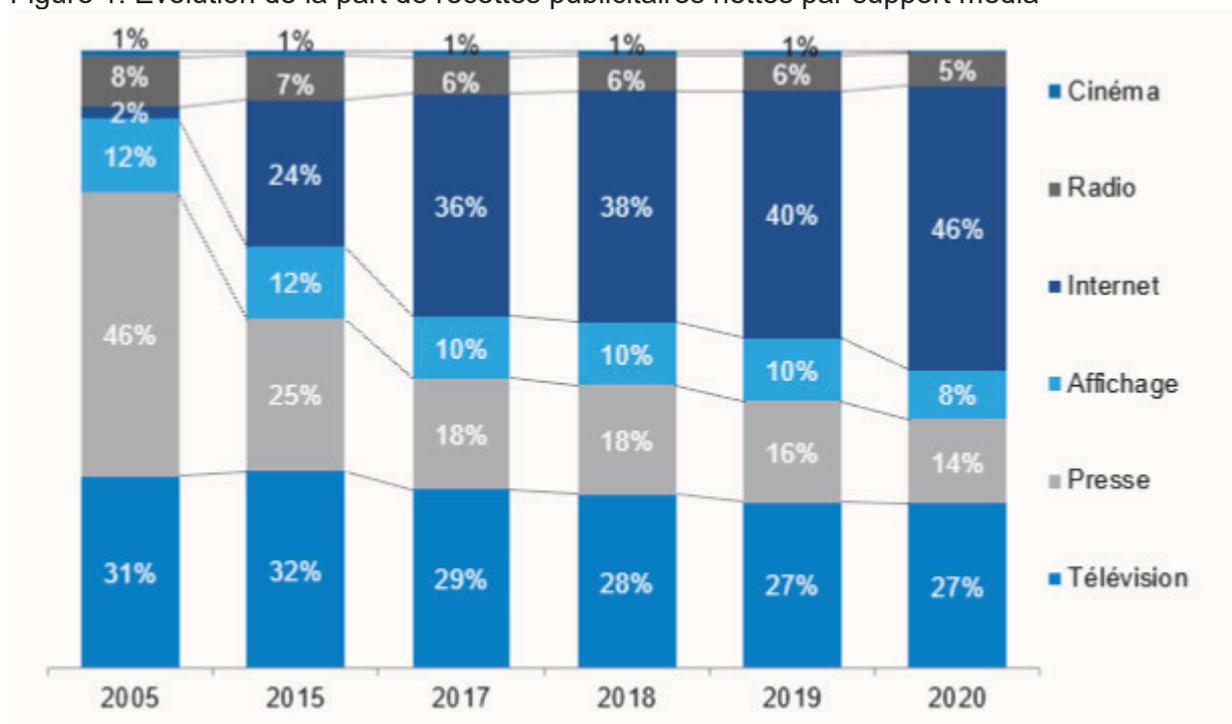
Table des matières

Résumé.....	5
Points clés.....	5
Introduction.....	8
I. Le fonctionnement du marché publicitaire numérique.....	9
a. De la rareté des espaces à la rareté de l'attention.....	9
b. L'accentuation du ciblage publicitaire et l'économie des données.....	10
c. L'automatisation de l'achat/vente d'espaces.....	11
II. La domination des plateformes sur le marché publicitaire.....	12
a. Trois plateformes concentrent les recettes publicitaires numériques.....	12
b. La stratégie des « jardins clos »	13
c. Des stratégies contestées d'influence sur les choix techniques des acteurs du marché.....	15
<i>i. La capacité des plateformes à édicter des règles au sein de leur écosystème.....</i>	<i>15</i>
<i>ii. Deux exemples dans le cas du marché de la publicité numérique: la fin des cookies tiers par Google et le durcissement des règles de traçage par Apple.....</i>	<i>16</i>
III. Pistes de réflexion autour de la régulation du marché de la publicité numérique.....	20

Introduction

L'année 2020 a été une *annus horribilis* pour les acteurs du marché publicitaire. Pour tous ? Pas vraiment. Les recettes publicitaires nettes des médias se sont élevées à 13,3 milliards d'euros, en baisse de 11,6 % par rapport à 2019. La situation a été toutefois très nettement différente pour les médias traditionnels¹ (-19 % par rapport à 2019) et pour la publicité en ligne² (+3 % par rapport à 2019). Dopée par la croissance du e-commerce – les ventes de produits en ligne ont augmenté de 32 % par rapport à 2019³ – la publicité numérique a confirmé la force de sa dynamique de croissance constante depuis le début de la décennie 2010. Les résultats intermédiaires pour l'année 2021 indiquent que cette tendance est structurelle.

Figure 1. Evolution de la part de recettes publicitaires nettes par support média



Source : Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, Rapport annuel 2020 ; à partir des données du Baromètre Unifié du Marché Publicitaire (IREP, Kantar, France Pub) et de l'Observatoire de l'e-pub (SRI, UDECAM, Oliver Wyman). Ces chiffres contiennent des arrondis et n'incluent pas la publicité numérique de type affiliation, e-mailing et comparateurs.

De cette situation résulte un transfert de valeur, très nettement défavorable à certains médias traditionnels, au premier titre desquels la presse. Cette difficile situation a de larges répercussions. La publicité étant fondée sur la valorisation d'une audience, les médias se retrouvent confrontés à une contraction budgétaire influant sur la main d'œuvre et sur les contenus éditoriaux. Cette diminution des ressources disponibles réduit de fait l'attractivité de ces médias dépendants d'un modèle publicitaire, créant ainsi un cercle vicieux susceptible d'affecter, *in fine*, la qualité des programmes et le pluralisme de l'information. Le marché publicitaire est, à ce titre, au cœur d'enjeux cruciaux.

Dans ce contexte, les médias traditionnels sont ainsi fortement incités à investir les espaces numériques pour y trouver des relais de croissance publicitaire. Ils se retrouvent toutefois en concurrence directe

1 Télévision, radio, presse, affichage extérieur et cinéma.

2 Généralement subdivisée en trois catégories : (1) *display* (bannières et vidéos – notamment sur les réseaux sociaux), (2) *search* (requêtes sponsorisées sur les moteurs de recherche) et (3) publicités par affiliation, comparateurs et *e-mailing*.

3 Données Fédération E-Commerce et Vente à Distance (FEVAD).

avec trois entreprises, trois plateformes qui tirent une partie de leurs revenus de la publicité : Google, Facebook et Amazon. Les ressources dont bénéficient ces trois entreprises tendent à leur permettre de distancer nettement leurs rivaux dans la compétition publicitaire. Par ailleurs, le marché publicitaire s'organise, depuis vingt-cinq ans, sur la base d'infrastructures de marché complexes et opaques générant différentes « externalités négatives ». Les opérateurs publicitaires produisent, par leur activité, des effets néfastes sur d'autres agents économiques ou sur la société, sans que cela ne se traduise par une forme de compensation. Ces externalités, qu'elles portent sur les questions de protection de la vie privée (*privacy*) ou des enjeux d'efficacité ou de sécurité des marques (*brand safety*), justifient l'existence de mesures de régulation d'origine législative ou émanant de l'interprofession elle-même (*auto-régulation*).

Dans les paragraphes qui suivront, la définition de la « publicité numérique » sera restreinte à deux types de formats principaux : les requêtes sponsorisées sur les moteurs de recherche (*search advertising*) et la publicité graphique, par bannière ou vidéos, sur des sites/appli classiques ou sur des réseaux sociaux (*display advertising*). L'affichage extérieur numérique (*Digital Out of Home*) et les autres supports (ex. *e-mailing*) ne suivent effectivement pas encore les mêmes logiques publicitaires et ne bénéficient pas du même déploiement.

Cette GovReg note revient, dans un premier temps, sur l'organisation et les spécificités du marché publicitaire sur Internet à travers trois traits saillants (1), puis présente la place qu'occupent les plateformes sur ce marché en décrivant certaines des raisons de leurs succès et de leurs stratégies (2), avant de conclure sur quelques pistes de réflexion concernant la régulation de ce secteur (3).

I. Le fonctionnement du marché publicitaire numérique

a. De la rareté des espaces à la rareté de l'attention

L'histoire de la publicité en ligne remonte au milieu des années 1990. À cette époque encore, la télévision, la presse et la radio demeurent les médias qui attirent le plus de revenus publicitaires. Leur audience est large et les espaces dévolus à la publicité dans ces supports sont limités, pour des raisons physiques (ex. nombre de page d'un magazine) économiques (ex. arbitrage entre le niveau de saturation estimé pour le lecteur/auditeur/télespectateur et la maximisation des recettes publicitaires) ou réglementaires (ex. limitation du nombre de minutes de publicité par heure en télévision). La rareté des espaces disponibles dans les médias traditionnels tend ainsi à créer, du côté des annonceurs, une forme de concurrence pour l'accès aux espaces les mieux pourvus en audience justifiant ainsi l'inflation du prix des espaces.

L'essor de l'ordinateur personnel et le déploiement progressif d'Internet ont contribué à créer un nouveau support que les médias traditionnels, mais aussi d'autres opérateurs étrangers à ce secteur, ont rapidement cherché à exploiter. Ainsi, certains titres de presse ont commercialisé les espaces publicitaires sur leurs pages Internet dès 1994, à l'image du magazine *Wired*. La prolifération des sites, blogs et pages personnelles a généré une quasi-infinité d'espaces susceptibles d'être vendus pour y afficher de la publicité, rendant ainsi inopérant sur ce support le mécanisme de valorisation de la rareté des espaces.

Cependant, cette quasi-infinité d'espaces ne signifie pas une disparition complète de la rareté, mais son déplacement. Rapidement, il apparaît que la concurrence se fait non pas pour les espaces mais pour l'attention des internautes. Dès 1971, Herbert Simon avait souligné que l'abondance d'information avait pour conséquence d'entraîner la saturation de l'attention des « receveurs » de cette information, du fait de la limite inhérente à nos capacités cognitives⁴. La concurrence pour l'attention s'exerce donc

4 H. Simon «Designing Organizations for an Information-Rich World», in M. Grennberger, *Computer*,

entre éditeurs de contenus (de nos jours, les supports média et plateformes de partage de contenu, principalement) et leur succès dépend de leur capacité à retenir une audience qui, de surcroît, soit réceptive aux contenus publicitaires, voire interagisse avec eux.

À ce titre, la caractéristique économique des plateformes leur permet, d'un côté, d'attirer des utilisateurs en centralisant l'information, réduisant ainsi leurs coûts de recherche. De l'autre côté, les plateformes attirent les annonceurs en centralisant une base d'utilisateurs à qui ceux-ci souhaitent s'adresser. Plus les contenus sont attractifs, plus les utilisateurs demeurent attentifs et plus la valeur de cette audience grandit vis-à-vis des annonceurs⁵. À cet égard, les réseaux sociaux sont parvenus à inventer, à travers leurs interfaces, de nouvelles manières de garder captifs leurs utilisateurs. Le défilement ininterrompu de contenus sur Facebook ou l'enchaînement infini de courtes vidéos sur Instagram ou TikTok témoignent de cette tendance. L'une des raisons de leur succès est ainsi de savoir attirer, puis garder captive, une audience très volatile.

b. L'accentuation du ciblage publicitaire et l'économie des données

Internet a donc permis de mettre fin à la rareté des espaces disponibles, tout en déplaçant cette rareté sur le terrain de l'attention. Toutefois, cette prolifération de sites et d'espaces disponibles a contribué à créer un espace informationnel et des infrastructures attenantes de taille globale où les éditeurs ne sont plus cantonnés à des espaces nationaux et où l'audience est dispersée.

Cette atomisation de l'audience soulignée par P. Napoli rend ainsi très difficile la centralisation de la mesure d'audience comme elle peut l'être pour les médias traditionnels⁶ à travers des organismes tels que Médiamétrie ou l'Alliance pour les Chiffres de la Presse et des Médias (ACPM). Ce phénomène a ainsi, pendant longtemps, créé une difficulté pour le marché publicitaire qui ne pouvait pas nécessairement se fier à une mesure globale, privilégiant ainsi les mesures à la maille individuelle, fournie par les opérateurs.

Internet dispose en effet d'un atout, par comparaison avec les médias traditionnels : sa capacité à décrire et tracer l'activité des utilisateurs (mesures dites *user-centric*), l'activité ayant lieu sur des sites/applications (*mesures site-centric*) ou sur les publicités elles-mêmes (mesures *ad-centric*). L'ensemble des outils de mesure de l'audience est ainsi qualifié par le terme générique d'*analytics*. Ces outils tirent profit d'infrastructures et de dispositifs qui ont très largement proliféré sur l'ensemble du web, à l'image des *cookies*, ces morceaux de code informatique stockés par des serveurs sur le terminal des utilisateurs (sur leur navigateur, la plupart du temps). De façon paradoxale, et comparativement à la mesure d'audience dans les médias traditionnels, la publicité numérique bénéficie ainsi de mesures théoriquement exhaustives et extrêmement précises mais qui peinent à être harmonisées et centralisées.

Au-delà de la simple mesure d'audience, Internet a considérablement réduit les coûts relatifs au ciblage publicitaire. Le ciblage est un principe de base en publicité : s'adresser à l'audience la plus pertinente pour augmenter sa propension à faire connaître sa marque auprès de consommateurs potentiels ou, plus directement, vendre davantage de produits/services. Dans les médias traditionnels, le ciblage repose sur une approche principalement « affinitaire », dans la mesure où un support publicitaire doit parvenir à attirer une audience spécifique. Le contexte éditorial joue ainsi pleinement : une publicité pour un album de musique classique ne sera pas diffusée auprès d'une radio spécialisée Rap/R'n'B, par exemple.

Par comparaison, sur Internet, l'importance du contexte éditorial est nettement moindre. Les outils de traçage qui récoltent des données au fil de la navigation permettent un profilage de l'utilisateur qui vient

communications and the public interest. Baltimore MD : The John Hopkins Press, 1971, pp. 37-72.

⁵ Voir notamment : D.S. Evans, Attention Platforms, the Value of Content, and Public Policy. *Rev Ind Organ* 54, 2019, pp. 775–792.

⁶ P. Napoli, *Audience evolution: new technologies and the transformation of media*. Columbia University Press, 2011.

visiter un site ou une application. Il est donc possible de lui diffuser une publicité qui lui soit directement adressée, sans pour autant que le contexte du site ne soit relié au contenu publicitaire.

Cette déconnexion est toutefois relative, car les opérateurs doivent prendre garde à ce qu'il n'y ait pas d'effet contre-productif : une publicité doit ainsi préférentiellement être diffusée dans un contexte positif. Les enjeux de « sécurité des marques » (*brand safety*) sont désormais nettement identifiés, après une prise de conscience des acteurs du marché à ce sujet. Les erreurs de placement (ex. publicité placée sous une vidéo climatosceptique ou djihadiste, tel que cela a pu arriver par le passé) sont ainsi traquées par le biais d'outils de prestataires spécialisés, dans la détection du contexte ou dans la reconnaissance d'images, par exemple.

Le ciblage publicitaire et la mesure tous azimuts en matière de publicité numérique ont créé un fort appétit des acteurs du marché pour les données, personnelles ou non. À cet égard, les plateformes tirent leur épingle du jeu (cf. infra). Cette tendance a provoqué un changement profond : l'orientation de la pratique publicitaire vers une approche majoritairement liée à la performance. Très tôt, des régies publicitaires en ligne ont ainsi proposé de lier la facturation avec le succès rencontré par ces campagnes et fondé sur des indicateurs déterminés à l'avance (ex. Coût par clic, coût par prospect). Cette vision, focalisée sur le retour sur investissement et le suivi d'indicateurs de performance, a ainsi renforcé la dépendance du secteur vis-à-vis de la collecte de données.

c. L'automatisation de l'achat/vente d'espaces

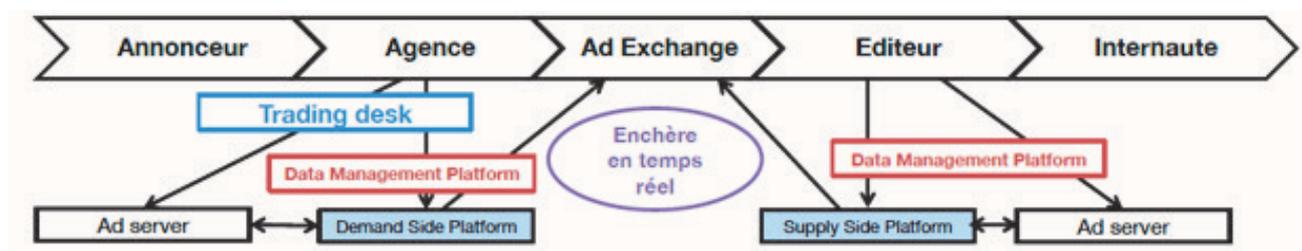
Le dernier des principaux traits saillants du marché publicitaire numérique est l'organisation de sa chaîne de valeur. Là où les médias traditionnels ont, pendant très longtemps, fonctionné de gré à gré (dialogue entre les agences, pour le compte des annonceurs, et les régies, pour le compte des éditeurs de contenus), le marché publicitaire sur Internet a gagné en complexité et en automatisation.

Au commencement de la publicité en ligne, les espaces *display* des premières extensions en ligne des titres de presse étaient vendus de gré à gré, de façon similaire aux encarts publicitaires dans la presse. Dès 1996, l'entreprise DoubleClick (plus tard rachetée par Google) proposait un premier système coordonnant acheteurs et vendeurs. Après l'année 2000, et le déclin temporaire causé par l'éclatement de la bulle Internet, Internet a gagné en profondeur. De nombreux sites web, aux contenus de plus en plus spécifiques sont apparus. Les acteurs du marché publicitaire ont alors choisi de vendre ces espaces par lots (dénommés *ad networks*) suivant des thématiques ou des cibles d'audience.

Par la suite, des places de marché se sont constituées pour vendre aux enchères des lots d'espaces non-attribués parmi ces *ad networks*. Les *ad exchanges* sont apparus et ont contribué à imposer le principe d'une vente des espaces numériques suivant des enchères pour la majeure partie des espaces : celles-ci ont lieu en quasi temps réel depuis les années 2010 (*Real Time Bidding*). Les acteurs du marché désignent ce type de vente d'espaces automatisée sous le nom de « publicité programmatique ».

La publicité « programmatique » fait intervenir de nombreux intermédiaires techniques qui viennent optimiser l'enchérissement suivant des critères déterminés par les annonceurs (ce sont les *Demand-Side Platforms*) ou les éditeurs de sites (ce sont les *Supply-Side Platforms*). Ces intermédiaires viennent comparer les espaces disponibles à un instant T, suivant les contraintes budgétaires et de ciblage pour permettre à l'annonceur d'acheter des espaces au meilleur prix ou à l'éditeur de vendre son inventaire publicitaire de façon optimale. Ces intermédiaires peuvent être mis en concurrence pour un même annonceur et se connecter à des outils de gestion de bases de données destinées au ciblage (*Data Management Platforms*). D'autres intermédiaires peuvent venir jouer un rôle de vérification, de détection de la fraude, ou de personnalisation des créations publicitaires, par exemple. Les *trading desks* sont des agences média spécialisées dans la gestion des campagnes numériques : ils sont indépendants ou peuvent être des divisions d'agences média plus larges.

Figure 2. La chaîne de valeur de la publicité dite « programmatique » : une illustration



Si une partie des espaces – les mieux valorisés – sont encore vendus de gré à gré, la majeure partie des achats publicitaires sur Internet (près de 80 % en France) se fait en « programmatique ». Cette prolifération des intermédiaires techniques a généré une évolution dans la répartition de la valeur : ceux-ci captent actuellement environ 40 à 50 % des dépenses publicitaires⁷, au détriment de la rémunération des éditeurs de sites.

Cette automatisation de l'achat/vente d'espaces sur Internet a créé, au fil du temps, une forme d'opacité et un manque de lisibilité défavorable aux acteurs indépendants (briques technologiques isolées) et favorable aux acteurs intégrés tels que les plateformes (cf. infra). Cette organisation du marché tend également à favoriser l'achat à l'aveugle, lorsque les annonceurs achètent des espaces sans savoir où leurs publicités seront diffusées. Une campagne pouvant faire intervenir un grand nombre de sites différents, pour toucher des segments d'audience multiples, les marques se retrouvent ainsi parfois en position de financer des sites d'infox ou de contenus illégaux.

Le marché de la publicité en ligne se caractérise donc par sa technicité et sa finesse, mais aussi par sa complexité et son opacité. Dans ce contexte, les plateformes aux solutions intégrées, aux audiences importantes et riches de données de ciblage, peuvent tirer leur épingle du jeu et constituer des empires publicitaires qui paraissent inébranlables.

II. La domination des plateformes sur le marché publicitaire

a. Trois plateformes concentrent les recettes publicitaires numériques

Les dépenses mondiales en publicité numérique ont totalisé, selon une estimation du cabinet eMarketer, plus de 332 milliards de dollars en 2020⁸. Sur ces dépenses mondiales en publicité, une estimation fondée sur les résultats annuels publiés par trois plateformes, Google, Facebook et Amazon, montre que celles-ci captent environ 75 % de parts du marché de la publicité numérique.

Il convient également de noter qu'Apple – dernière lettre de l'acronyme GAFAM – propose également des services publicitaires, basés sur des requêtes sponsorisées dans son magasin d'application (Apple Search Ads). En 2019, les revenus annuels générés par cette activité étaient estimés à seulement 2 milliards de dollars au niveau mondial, mais une croissance forte des recettes publicitaires de la firme est à prévoir dans les années à venir⁹.

⁷ Rapport Perrot A., Emmerich M., Jagorel Q., Publicité en ligne : pour un marché à armes égales, Inspection des Finances et Cour des Comptes, Novembre 2020.

⁸ <https://www.emarketer.com/content/global-digital-ad-spending-update-q2-2020> (estimation en juin 2020 pour l'année en cours).

⁹ Reuters, « Apple could raise annual ad income to \$11 billion by 2025: JPMorgan », 15 Novembre 2019.

Tableau 1. Résultats financiers annuels des plateformes (en millions de dollars)

Tableau 1. Résultats financiers annuels des plateformes (en millions de dollars)				
	2017	2018	2019	2020
Google				
Search ads et autres	69811	85296	98115	104062
Youtube ads	8150	11155	15149	19772
Total des recettes publicitaires	95577	116461	134811	146924
Revenus totaux	110855	136819	161857	182527
Part recettes publicitaires / recettes totales	86,22%	85,12%	83,29%	80,49%
Facebook				
Publicité	39942	55013	69655	84169
Revenus totaux	40653	55838	70697	85965
Part recettes publicitaires / recettes totales	98,25%	98,52%	98,53%	97,91%
Amazon				
Publicité	4653	10108	14085	21453
Revenus totaux	177866	232887	280522	386064
Part recettes publicitaires / recettes totales	2,62%	4,34%	5,02%	5,56%
Part de marché (PDM) publicitaire				
Dépenses publicitaires (Internet) mondiales	232270	283350	325020	332840
PDM Google + Facebook / total	58,3%	60,5%	62,9%	69,4%
PDM Google + Facebook + Amazon / Total des dépenses publicitaires	60,3%	64,1%	67,2%	75,9%
<i>Données : dépenses publicitaires (Internet) mondiales estimées par eMarketer. Résultats financiers des opérateurs tirés de leurs comptes sociaux disponibles en ligne.</i>				

En France, au premier semestre 2021, l'observatoire de l'e-pub soulignait que le triopole Google, Facebook et Amazon se serait partagé 70 % des recettes de la publicité en ligne (contre 66 % au premier semestre 2020)¹⁰.

b. La stratégie des « jardins clos »

Les trois plateformes, Google, Facebook et Amazon, règnent sur des activités au cœur des usages numériques : des services de communication (messageries et réseaux sociaux), de productivité (moteur de recherche, navigateur, suites logicielles), de *cloud computing* de divertissement (vidéo à la demande par abonnement, plateforme de partage de contenus) ou encore de e-commerce, en B2B (*business-to-business*) comme en B2C (*business-to-consumers*). À titre d'exemple, en France en 2019, Amazon était le premier des sites de e-commerce en audience mensuelle¹¹, Google le premier des moteurs de recherche et des navigateurs Internet, et Facebook le premier des réseaux sociaux¹². Les chiffres d'affaires totaux de ces plateformes en 2020 ont considérablement augmenté par rapport à l'année précédente (+13 % pour Google, +22 % pour Facebook et +38 % pour Amazon), de même que leurs recettes publicitaires, à rebours des tendances économiques générales. Ces trois plateformes ont des modèles de revenus où le poids des recettes publicitaires est variable, du tout-publicitaire dans le cas de

10 26ème observatoire de l'e-pub, SRI, UDECAM & Oliver Wyman. Lien : https://www.sri-france.org/wp-content/uploads/2021/07/EPub_S1-2021_VFF.pdf

11 Source Médiamétrie/NetRatings, cité dans *Havas Média Poche 2020*, p.467.

12 Source : <https://gs.StatCounter.com>

Facebook à l'activité complémentaire (en croissance) dans le cas d'Amazon (cf. Tableau 1 supra).

Les déterminants de leur succès sur le marché publicitaire sont multiples, mais il est toutefois possible d'en souligner deux principaux, caractérisés par la notion de « jardin clos » (*walled garden*) :

(1) La capacité inégalée à constituer des bases de données très riches sur des bassins d'audiences très conséquents qui sont, de ce fait, particulièrement valorisées par les annonceurs. Le système d'identifiant unique imposé aux utilisateurs des services de Google, du réseau social de Facebook et suggéré aux clients d'Amazon, permet de multiplier les points de contact (*touchpoints*), ces actions qui révèlent les préférences des utilisateurs (e.g. une recherche, un clic, un *like*). Plus longue est la navigation dans l'espace « propriétaire » de ces plateformes, plus riches sont les données collectées sur l'utilisateur. Le déploiement de services annexes, au fil du temps, tels que les services de messagerie ou de vidéo à la demande par abonnement, ont permis d'étendre le spectre de la collecte par ce biais ;

(2) La maîtrise de la chaîne de valeur publicitaire par le biais d'une intégration verticale forte. A différents degrés suivant les plateformes, les annonceurs (et leurs agences) doivent inévitablement avoir recours aux canaux d'achat intégrés pour acheter des espaces publicitaires sur celle-ci. Facebook a, par exemple, totalement internalisé l'achat d'espace publicitaire sur sa plateforme : il faut nécessairement passer par la solution intégrée Facebook Ads pour communiquer sur les différents réseaux sociaux de cette entreprise. Un autre exemple : Google permet à certains prestataires techniques tiers de se connecter sur les places de marché où sont vendus certains des espaces publicitaires de la firme. En revanche, les espaces publicitaires les plus prisés par les annonceurs (notamment, les requêtes sponsorisées sur le moteur de recherche Google, les publicités vidéo sur YouTube) ont été progressivement réservés aux circuits d'achat internes de Google, accessibles uniquement via Google Ads. Google conserve ainsi la maîtrise exclusive de la vente de ces espaces les plus qualitatifs et les réserve à la vente via ses outils.

Par ailleurs, ces plateformes ne permettent pas, contrairement à d'autres éditeurs, de bénéficier du ciblage permis par leurs bases de données hors de leurs espaces. Ce mode d'achat s'oppose à la manière de vendre des autres acteurs, dont les inventaires sont accessibles via différents canaux, privilégiant une forme d'interopérabilité. En revanche, les plateformes offrent par ce biais une simplicité d'utilisation qui fait leur succès auprès d'annonceurs – de petite taille notamment (ex. TPE, PME) – par comparaison avec les solutions techniques plus ouvertes mais nécessitant un renfort technique.

Ces deux caractéristiques ont contribué à placer Google et Facebook dans une situation de quasi-duopole. Cette tendance tend à se renforcer, bénéficiant directement des effets de réseaux d'une telle stratégie. L'acquisition d'autres plateformes (e.g. Whatsapp et Instagram dans le cas de Facebook) et la diversification des services sur ces plateformes ont permis de faire croître et de renouveler leurs bases d'utilisateurs. Par un effet de réseau croisé, les annonceurs ont été ainsi incités à continuer d'acheter des espaces publicitaires sur ces plateformes donnant accès à une très large base d'utilisateurs.

Cette situation fait de ces plateformes des contrôleurs d'accès (*gatekeepers*) incontournables à certains groupes d'utilisateurs et utilisateurs finaux. Leur position sur le marché leur permet ainsi de pouvoir renforcer leur position vis-à-vis de leurs concurrents existants ainsi que les barrières à l'entrée de nouveaux concurrents. La dernière version du futur règlement européen relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique (*Digital Markets Act*) fait de cette notion la pierre angulaire d'un nouveau corps d'obligations de nature économique et concurrentielle à l'égard des plateformes qui auront été caractérisées comme contrôleurs d'accès.

Toutefois, certains comportements des plateformes sur le marché de la publicité numérique ne sont pas appréhendés par ce texte (en son état actuel) et sont pourtant susceptibles d'avoir un effet aussi délétère sur la concurrence. Il s'agit en particulier de leur capacité d'imposer des normes techniques aux acteurs de l'écosystème dans lequel ces plateformes évoluent.

c. Des stratégies contestées d'influence sur les choix techniques des acteurs du marché

Une littérature abondante, en économie comme en sciences de gestion, s'est consacrée à étudier les caractéristiques de ces plateformes et les déterminants de leur réussite¹³. De ces analyses ressortent le fait que les plateformes fonctionnent en créant des interfaces de rencontre entre des groupes d'individus et/ou d'organisations où ceux-ci innovent et interagissent. Elles s'insèrent et encouragent ainsi le fonctionnement d'un écosystème, où gravitent consommateurs et producteurs, fournisseurs, compléments et autres parties prenantes.

i. La capacité des plateformes à édicter des règles au sein de leur écosystème

Les plateformes bénéficient directement d'effets de réseau directs et croisés, dans la mesure où l'accroissement des utilisateurs sur les différents versants de ces interfaces renforce l'utilité et l'efficacité de ces plateformes, incitant de nouveaux utilisateurs à la rejoindre. Ces effets de réseau peuvent être démultipliés, aboutissant à la prédominance absolue d'une plateforme, dès lors que les utilisateurs sont désincités à utiliser d'autres plateformes (*multi-homing*) et que les concurrents ont peu d'intérêt à émerger ou qu'ils en sont découragés, par le biais de barrière à l'entrée. Les biens et services, en régime numérique, sont plus faciles à créer, répliquer, démultiplier et diffuser. L'essor considérable des réseaux sociaux, connectant des milliards d'utilisateurs à travers le monde, témoigne ainsi de la capacité de ces types de plateformes (sur leur versant « utilisateur » comme sur leur versant publicitaire) à se déployer rapidement et efficacement, sans commune mesure avec un service non-virtuel.

Passé un certain stade de développement, les plateformes se trouvent dans une position d'intermédiation impliquant l'organisation des différents versants de leur activité à l'égard de l'écosystème. Les plateformes sont ainsi incitées, pour faire face aux exigences de leurs utilisateurs ainsi qu'à leur responsabilité juridique (voire morale), à « réguler » l'activité générée autour de leur interface. Ces règles privées peuvent se justifier par des exigences de qualité et de sécurité à l'égard des produits complémentaires (c'est-à-dire des produits développés pour fonctionner en interaction avec la plateforme) ou des biens et services ayant été vendus via la plateforme (e.g. Apple a par exemple un cahier des charges strict à l'égard des développeurs d'application présents dans l'Apple Store, Uber impose un règlement aux chauffeurs comme aux clients qui utilisent la plateforme). Ces mesures permettent d'éviter des externalités négatives (e.g. escroqueries par le biais d'applications hébergées sur l'Apple Store, comportements inappropriés de chauffeurs ou de clients) susceptibles de nuire à la réputation de la plateforme, aboutissant au départ d'utilisateurs (consommateurs comme annonceurs) et à l'émergence de contentieux.

Ces règles sont donc nécessaires la plupart du temps, mais leur acceptation peut être difficile dès lors qu'elles ont un effet direct sur l'activité des parties prenantes à l'écosystème. Une forme de gouvernance peut alors permettre de faciliter l'acceptation et la mise en place de telles réglementations entre la plateforme et le reste de l'écosystème. Ces règles reviennent toutefois à établir un corps de normes privées qui influent sur l'activité des parties prenantes à l'écosystème.

Lorsque les plateformes sont d'une taille très importante, les effets de leurs décisions affectent non plus seulement leur interface et les parties prenantes à leur écosystème, mais plus généralement

13 Voir notamment : Cusumano, Michael A., Annabelle Gawer, and David B. Yoffie. *The Business of Platforms: Strategy in the Age of Digital Competition, Innovation, and Power*. Harper Business, 2019 ; Parker, Geoffrey G., Marshall W. Van Alstyne, and Sangeet P. Choudary. *Platform revolution: How networked markets are transforming the economy and how to make them work for you*. WW Norton & Company, 2016.

l'ensemble des acteurs du marché. L'action délibérée de la plateforme modifie alors les conditions de la concurrence sur ce marché. S'il est toutefois difficile de déterminer à quel stade commence cet effet de débordement, cela concerne notamment les marchés où les effets de réseaux sont si puissants au bénéfice d'un opérateur, que toute évolution voit le renforcement de la position de celui-ci, tendant alors vers le monopole.

Ces décisions privées ont des effets sur la concurrence dans la mesure où leur nature peut empêcher ou freiner l'entrée de nouveaux concurrents dans l'écosystème (il s'agit alors de « barrières à l'entrée ») ou affecter les acteurs existants. Ainsi les effets d'un mouvement stratégique de la part d'une firme dominante peuvent être évalués à l'aune de l'impact qu'ils auront sur elle-même, tout en considérant qu'elle affectera la rentabilité des entreprises concurrentes, à travers l'imposition d'une nouvelle règle ou d'un nouveau standard technique à laquelle les firmes concurrentes devront se plier.

ii. Deux exemples dans le cas du marché de la publicité numérique: la fin des cookies tiers par Google et le durcissement des règles de traçage par Apple

Dans le cas de la publicité en ligne, certaines décisions prises récemment ont eu un tel impact sur l'écosystème et, au-delà, sur l'ensemble du marché. Ces décisions sont le fait de plateformes, dont Google et Apple, qui opèrent par ce biais des mouvements déstabilisant leurs concurrents. Il ne nous appartient pas de supposer de l'intentionnalité stratégique de telles décisions, mais force est de constater que leurs effets ont un caractère stratégique évident pour ces plateformes.

(1) Google et la fin des cookies tiers.

Les « *cookies* tiers » sont ces morceaux de code déposés par des opérateurs sur des sites qui ne leur appartiennent pas (mais avec qui ils ont établi un partenariat), leur permettant notamment de tracer le comportement de navigation des internautes d'un site à l'autre. En l'absence d'environnement logué (donc de « jardin clos »), ces *cookies* tiers sont la composante essentielle, à l'heure actuelle, du ciblage publicitaire pour la grande majorité des acteurs du marché publicitaire. En janvier 2020, l'équipe de Google Chrome (le navigateur web leader du marché avec 64,5 % de parts de marché au niveau mondial en avril 2021¹⁴) a annoncé la fin de la prise en charge des cookies tiers – donc, leur suppression – sur leur navigateur d'ici 2023. Ces annonces viennent répondre aux exigences croissantes des utilisateurs en matière de respect de leur vie privée¹⁵.

D'autres navigateurs (dont Apple Safari et Mozilla Firefox) avaient d'ores et déjà mis en place cette restriction, mais leur pouvoir de marché est moindre¹⁶. La décision opérée par Google concernant Chrome revient, de fait, à condamner l'usage des *cookies* tiers pour l'ensemble des acteurs du marché, au-delà du seul écosystème de Chrome. Cette annonce s'était par ailleurs accompagnée du lancement de l'initiative *Privacy Sandbox*, un corpus d'interfaces de programmation (API) développées en *open source* et destinées à permettre aux acteurs du marché de remplacer les usages actuels des *cookies* tiers (e.g. lutte contre la fraude, mesure des performances publicitaires, ciblage de la publicité) par d'autres méthodes. Pour ce qui concerne la publicité, Google a initié une réflexion, d'une part, autour du ciblage par centre d'intérêts de cohortes d'utilisateurs (FLoC - *Federated Learning of Cohorts*) et, d'autre

14 Source : <https://gs.statcounter.com/browser-market-share>

15 Voir l'annonce officielle :

<https://blog.chromium.org/2020/01/building-more-private-web-path-towards.html>

16 En avril 2021, sur ordinateur, Chrome (67,6 % de part de marché) devançait nettement Safari (9,9 %) et Firefox (8 %), bien que ces rapports soient plus équilibrés sur mobile en faveur de Safari (Chrome : 63,15 %, Safari : 24,4 %, Firefox : 0,5 %). Source : <https://gs.statcounter.com/browser-market-share>.

part, autour d'une alternative concernant le reciblage (i.e. communiquer autour d'un produit pour lequel une internaute a déjà montré de l'intérêt) sans passer par un traçage individuel (FLEDGE - *First Locally-Executed Decision over Groups Experiment*).

Si Google investit des ressources dans le développement de solutions alternatives en *open source*, il convient de souligner que la fin des cookies tiers n'obèrera pas sa capacité à mobiliser une très large base de données issue de son environnement logué, tout comme les éditeurs pourront toujours mobiliser les données issues de leurs utilisateurs sur leurs propres environnements.

Par ailleurs, certaines firmes dont le modèle d'affaires repose directement sur l'utilisation des cookies tiers ont été affectées¹⁷. Le bouleversement provoqué par la décision de Google Chrome a donc affecté l'ensemble du marché et provoqué un renfort d'investissement en recherche et développement pour envisager des alternatives, autres que celles « offertes » par Google via *Privacy Sandbox*. Ainsi, des alliances autour d'identifiants uniques partagés, telles qu'Unified ID 2.0, envisagent de perpétuer un traçage intersite entre éditeurs partenaires. Toutefois, cette solution semble être également compromise par des annonces de l'équipe de Google Chrome¹⁸. D'autres sociétés comme Implicit, ont choisi de se positionner en faveur d'un ciblage contextuel, fondé sur l'affinité entre le contenu du site et de la publicité, doublé d'une caractérisation de l'audience par panel (analyse du comportement de navigation et des choix de consommation d'une cohorte de 25 000 internautes)¹⁹.

En faisant évoluer le marché publicitaire de façon unilatérale pour répondre à un enjeu actuel (l'exigence d'une meilleure prise en compte de la protection des données personnelles des internautes) – et malgré l'ouverture de travaux en *open source* comme alternatives possible – Google renforce sa position. Une telle décision de la part du navigateur de Google, génère des coûts d'adaptation élevés pour les concurrents de Google sur le marché publicitaire. Ceux-ci doivent investir pour trouver une solution leur permettant de satisfaire à ces nouvelles exigences techniques afin de poursuivre leur activité dans un futur proche, sans pour autant y trouver nécessairement un moyen de gagner en compétitivité. Face à cela, les firmes publicitaires en « jardins clos », dont Google, ne verront pas leur compétitivité sensiblement affectée et pourront même gagner en parts de marché si les solutions développées alternativement se révèlent, à l'usage, moins performantes.

Cet effet potentiellement anti-concurrentiel n'a pas échappé à la Commission européenne qui a annoncé s'intéresser de près à ces initiatives²⁰.

(2) Apple et les restrictions au traçage des utilisateurs d'iOS

Dans une mise à jour récente de son système d'exploitation mobile iOS 14.5, Apple a mis en place de nouvelles règles sous le nom d'*Apple Tracking Transparency* (ATT). Cette mise à jour permet aux utilisateurs de refuser l'utilisation de leur IDFA (*Identifier for Advertisers*), un identifiant publicitaire unique associé à chaque terminal et permettant aux applications de récolter des informations transversales à des fins de ciblage publicitaire. Cet identifiant permettait aux développeurs d'avoir connaissance des préférences de l'utilisateur révélées hors du périmètre de leur application. Désormais, cette fonctionnalité pourra être très facilement désactivée (affichage d'un pop-up spécifique permettant le refus) et dans ce cas, les développeurs d'application devront se restreindre aux préférences révélées par les utilisateurs au sein du périmètre strict de leur environnement.

17 Alice Vitard, « Criteo dévisse en bourse suite à l'annonce par Google de la fin des cookies tiers dans Chrome d'ici 2022 », *usine-digitale.fr*, 15.01.2020.

18 Paul Roy, « Google et identifiants alternatifs (1/3) : mieux comprendre l'annonce de Google pour l'après-cookie tiers », *mindnews.fr*, 12.03.2021.

19 N. Jaimes, « Implicit se lance dans le ciblage contextuel panélisé », *journaldunet.com*, 06.09.2021.

20 Julien Lausson, « La fin des cookies tiers dans Google Chrome préoccupe la Commission Européenne », *numerama.com*, 27.04.2021.

De plus, Apple a mis en place via cette même mise à jour un dispositif modifiant les retours d'information concernant les performances des publicités achetées via des tierces parties sur les espaces des applications. Dès lors que les utilisateurs refusent que leur identifiant publicitaire (IDFA) soit utilisé à des fins de tracking, l'infrastructure logicielle (*framework*) dénommée SKAdNetwork d'Apple prend le relais. Cette infrastructure agrège et remonte les données utiles (e.g. taux de clics, taux de téléchargement d'une application après exposition à la publicité) aux annonceurs²¹.

Apple présente ces mises à jour comme une manière de garantir aux utilisateurs un meilleur contrôle de leur vie privée²². La nouvelle mise à jour, pour le moment déployée sur un parc encore très limité de terminaux (à peine 8 % dans le monde au 10 mai 2021²³) voit tout de même un refus massif (96 % d'*opt-out*) de l'utilisation de leurs identifiants IDFA selon les estimations de l'entreprise Flurry, spécialisée en *analytics* sur mobile (i.e. analyse des données statistiques issues notamment des campagnes publicitaires, ou de l'utilisation des applications)²⁴. Il convient également de souligner qu'iOS est le deuxième système d'exploitation en parts de marché dans le monde (27 % en avril 2021²⁵).

Cette mise à jour du système d'exploitation d'Apple et les choix des utilisateurs qui en découleront auront des conséquences directes sur la capacité des développeurs d'applications à pouvoir monétiser leurs espaces publicitaires et des tiers mesureurs à pouvoir proposer des services d'*analytics* sur une base individuelle.

Les parties prenantes à l'écosystème d'Apple vont ainsi devoir adapter leurs méthodes de traçage et intégrer les nouvelles règles et infrastructures logicielles imposées par la plateforme pour continuer d'y être présentes. Ces changements vont générer des coûts du côté des acteurs de l'écosystème, tout en diminuant la valorisation de leurs espaces publicitaires. En parallèle, certains acteurs publicitaires soulignent le fait qu'Apple prépare, par ce biais, une montée en puissance sur le marché publicitaire via sa régie Apple Search Ads spécialisée dans les requêtes sponsorisées à l'intérieur de l'Apple Store. Certains articles de presse ont notamment pointé une vague de recrutement dans l'équipe française dédiée à cette activité²⁶.

Face à ces changements, les parties prenantes de l'écosystème se sont inquiétées de la démarche d'Apple. Mark Zuckerberg (Facebook) a ainsi récemment désigné Apple comme « l'un de ses plus gros concurrents »²⁷ tandis qu'en France, un groupe d'associations professionnelles du secteur publicitaire - l'Interactive Advertising Bureau France, la Mobile Marketing Association France, l'Union des Entreprises de Conseil et Achat Média et le Syndicat des Régies Internet - ont saisi l'Autorité de la concurrence en octobre 2020. Par une décision de mars 2021, l'Autorité de la Concurrence a indiqué ne pas accéder à la demande des associations requérantes d'engager des mesures conservatoires, considérant que la mise à jour d'iOS s'inscrivait dans une stratégie mise en œuvre en matière de protection de la vie privée et ne traduisait pas un abus de position dominante conduisant à imposer des conditions de transactions inévitables. Une instruction au fond du dossier suivra, pour déterminer notamment si la nouvelle

21 Patience Haggin, « Apple's Privacy Changes Are Poised to Boost Its Ad Products », *WSJ.com*, 27.04.2021.

22 Voir notamment : <https://www.apple.com/newsroom/2021/04/ios-14-5-offers-unlock-iphone-with-apple-watch-diverse-siri-voices-and-more/>

23 Nicolas Jaimes, « iOS 14.5 contraint les mesureurs mobile à se réinventer », *journaldunet.com*, 11.05.2021

24 Joe Wituschek, « 96% of iPhone users have opted out of app tracking since iOS 14.5 launched », *imore.com*, 06.05.2021

25 <https://gs.statcounter.com/os-market-share/mobile/worldwide>

26 Nicolas Jaimes, « Search ads : Apple passe à l'offensive en France », *journaldunet.com*, 22.07.2020.

27 Mike Isaac & Jack Nicas, « Breaking Point: How Mark Zuckerberg and Tim Cook Became Foes », *nytimes.com*, 05.05.2021

infrastructure constituerait une pratique anticoncurrentielle via une forme de discrimination favorisant les services d'Apple (*self-preferencing*)²⁸.

Ces deux exemples témoignent de la manière dont des règles imposées par des plateformes tendent à affecter l'ensemble du marché. Dans le cas de Google, ce débordement s'opère par le fait que le navigateur Chrome est, de loin, leader parmi les navigateurs web. Ceux-ci étant des partenaires techniques indispensables aux acteurs publicitaires en recevant les cookies et traçeurs, l'ensemble du marché est dépendant du comportement du navigateur le plus utilisé. Dans le cas d'Apple, iOS constitue l'un des deux principaux systèmes d'exploitation sur mobile. Les terminaux Apple attirent par ailleurs une clientèle plutôt urbaine et aisée particulièrement prisée des annonceurs. Une mise à jour touchant la base d'utilisateurs de smartphones Apple affecte ainsi, d'un bloc, une large partie de l'audience visée par les campagnes publicitaires sur mobile.

Les deux plateformes mettent en avant des justifications relatives à la croissance de l'intérêt des utilisateurs pour le respect de leur vie privée dans les espaces numériques. Si cette justification semble fondée – et en accord avec les orientations générales de la réglementation européenne à ce sujet – pour imposer des règles nouvelles, il convient cependant de souligner que les plateformes publicitaires ne rejettent pas l'idée même de ciblage. La publicité ciblée demeure ainsi le modèle d'affaires des plateformes publicitaires, mais celles-ci ont rendu cette capacité à cibler plus difficile pour de nombreux acteurs du marché (ainsi qu'à elles-mêmes). Par ce biais, la capacité à cibler sans avoir recours aux méthodes fondées sur l'exploitation des données personnelles individuelles des utilisateurs devient un véritable enjeu d'innovation au cœur de l'évolution du marché publicitaire.

Ces décisions, mises à jour et modifications, ont pour effet de renforcer la compétitivité des plateformes vis-à-vis de leur versant « utilisateur » en garantissant un meilleur contrôle sur l'utilisation des données personnelles. Cependant, ces décisions ont un coût élevé pour les acteurs du marché qui doivent adapter leurs méthodes de collecte et de traçage en un temps limité et sans garantie de pouvoir égaler en précision leur méthode antérieure. Ils subissent ainsi des dépenses de R&D sans pouvoir en tirer de réel avantage compétitif et sont forcés de suivre le rythme de l'innovation guidé par les plateformes.

Il convient par ailleurs de souligner que ces règles édictées par les plateformes sont particulièrement puissantes dans leurs effets en raison de leur nature technique. Ces décisions sont des changements logiciels, des mises à jour, qui peuvent entrer en application du jour au lendemain. Les normes techniques ont cette capacité auto-exécutoire qui les rend incontournables et leur donne une force d'application immédiate et incontestable. Résumé dans les termes du juriste Lawrence Lessig, *code is law* : l'architecture technique du numérique n'est pas neutre, par son biais, des arbitrages sont réalisés sans que nous en ayons toujours conscience²⁹.

La puissance des plateformes, lorsqu'elles sont des contrôleurs d'accès, est ainsi renforcée par la prise qu'elles ont sur la technique. La maîtrise de leur écosystème repose sur cette capacité à pouvoir le façonner dans son architecture et son fonctionnement, à pouvoir faire évoluer une situation au détriment des autres acteurs, d'autant plus facilement que ces réseaux virtuels peuvent évoluer rapidement et à distance. Inversement, une plateforme opérant un réseau physique aurait plus de difficultés à assurer la mise en place et le contrôle de nouvelles règles. Les plateformes numériques disposent donc d'un avantage considérable, qui les distingue des plateformes présentes dans un environnement physique ou mixte. Du côté des acteurs de l'écosystème – ou des concurrents lorsque ces règles affectent l'ensemble du marché – toute forme de contestation est rendue plus difficile, par la mise en œuvre incontournable

28 Autorité de la Concurrence, décision 21-D-07 du 17 mars 2021 relative à une demande de mesures conservatoires présentée par les associations Interactive Advertising Bureau France, Mobile Marketing Association France, Union Des Entreprises de Conseil et Achat Media, et Syndicat des Régies Internet dans le secteur de la publicité sur applications mobiles sur iOS.

29 Lawrence Lessig, « Code is law. On liberty in Cyberspace », *Harvard Magazine*, 01.01.2000.

des règles dans l'architecture numérique de la plateforme.

Soulignons que le marché de la publicité en ligne est particulièrement sujet à des mouvements de ce type dans la mesure où il repose sur une couche technique dense. L'intermédiation du marché publicitaire numérique fait intervenir un nombre considérable d'opérateurs enchérissant, allouant les espaces, enrichissant les segmentations opérées et mesurant les performances. Ces acteurs sont à la merci de contrôleurs d'accès tels que les systèmes d'exploitation et les navigateurs web qui voient transiter les données et les opérations publicitaires par leurs points d'accès.

III. Pistes de réflexion autour de la régulation du marché de la publicité numérique

Dans les sections précédentes, nous avons présenté la manière dont quelques grandes plateformes dominent le marché de la publicité en ligne. Nous avons également présenté la manière dont ces plateformes, de par leur centralité et leur prise sur l'architecture technique du marché, ont la capacité d'imposer des changements majeurs – de nouvelles règles techniques – affectant les opérateurs de leur écosystème (utilisateurs, partenaires et compléments) et, par effet de débordement, l'ensemble des acteurs du marché.

Si ces changements ont un effet réellement positif sur les utilisateurs (la réduction de l'utilisation des données personnelles de ceux-ci sans leur consentement), ils doivent également être évalués à l'aune de leur effet sur la concurrence sur le marché publicitaire numérique. *In fine*, ces effets vont au-delà de seules considérations économiques, car la domination de géants sur le marché publicitaire a un impact direct sur le financement des médias nationaux et, par conséquent, sur la qualité des contenus diffusés dans les médias.

Un récent rapport de l'IGF et de la Cour des Comptes portant sur le marché publicitaire en ligne à l'heure des plateformes avait pris l'exemple de deux cas présentés dans la section précédente et évoqué des « *décisions unilatérales déstabilisatrices* » en précisant que « *si la politique de la concurrence n'a pas pour objet de protéger les concurrents d'un marché face à des changements notamment technologiques, elle peut s'intéresser en revanche à des décisions qui ont pour conséquence d'affaiblir considérablement la concurrence sur un marché à la faveur de l'acteur dominant qui a pris cette décision* » (p.40). Les auteurs du rapport suggèrent ainsi que ces changements technologiques devraient être discutés et co-construits par les acteurs du marché. Ils proposent également la mise en place d'une procédure de moratoire permettant une expertise (audit, partage d'information et de données) suivie d'une phase d'expérimentation aboutissant à une validation ou à des aménagements de la part d'autorités de régulation compétentes³⁰.

La prise en compte de ce type de situation par les autorités de la concurrence permettrait effectivement de mieux appréhender l'ensemble des décisions qui concourent à renforcer une position de domination de façon potentiellement abusive. Cela nécessite cependant d'« ouvrir le capot » et de discuter des choix techniques opérés par ces plateformes et de la manière dont les infrastructures conditionnent une forme de dépendance d'acteurs du marché vis-à-vis de celles-ci. La neutralité des choix techniques opérés apparaît ainsi, de plus en plus, comme un récit déconnecté des réalités de l'économie numérique. De façon générale, ces discussions impliquent d'aboutir à un degré de transparence plus élevé de la part des plateformes vis-à-vis des régulateurs, des parties prenantes et des utilisateurs.

30 Rapport Perrot A., Emmerich M., Jagorel Q., *Publicité en ligne : pour un marché à armes égales*, Inspection des Finances et Cour des Comptes, Novembre 2020.

Cette situation soulève également la question de l'autorégulation. De telles décisions techniques, affectant l'ensemble du marché, devraient nécessiter une concertation entre acteurs industriels au sein d'organisations spécifiques, telles que des associations professionnelles. Dans le cas de la fin des cookies tiers, Google a associé aux réflexions concernant son système alternatif de ciblage par cohorte un groupe de travail spécifique du W3C (World Wide Web Consortium), un organisme international de standardisation à but non lucratif. Toutefois, différents projets émergent actuellement au niveau industriel sans réel consensus. Concernant la mise à jour d'iOS, l'absence de dialogue préalable (en matière technique, ou même calendaire) est flagrante, dans la mesure où un groupe d'associations professionnelles françaises a saisi l'Autorité de la concurrence pour demander l'engagement de mesures conservatoires. Cette situation témoigne de l'autonomisation de la plateforme par rapport aux acteurs du marché. Ces mouvements stratégiques sont-ils à l'origine d'un défaut d'efficacité des structures d'autorégulation, ou leur aboutissement ?

L'autorégulation, pensée comme une manière de résoudre des problèmes collectifs par une gouvernance appropriée et proportionnée aux acteurs concernés, semble ainsi en panne face aux décisions imposées par les plateformes. La question du respect de la vie privée des utilisateurs – et les externalités négatives que peuvent générer l'activité de récolte de données personnelles et leur exploitation – constitue un sujet qui serait susceptible d'être traité à l'échelle industrielle, à travers des organisations rassemblant largement les parties prenantes au secteur publicitaire. Il convient alors de s'interroger sur la pertinence de ces organisations : ont-elles échoué à traiter de ce sujet ? Est-ce que les plateformes souhaitent se garder à bonne distance de ce type d'initiatives ? Soulignons qu'une organisation à la gouvernance appropriée (e.g. représentation des différents intérêts, arbitrages, règlement des différends) pourrait constituer un cadre de discussion efficace pour traiter de ces choix techniques. Un échange collectif, sur le temps long, sur les choix techniques des plateformes permettrait de désactiver les dommages collatéraux subis par les acteurs du marché (coûts d'adaptation renforcés par un manque d'anticipation) et de collectiviser les efforts de R&D nécessaire à une évolution de l'infrastructure technique sur laquelle repose le marché.

Enfin, sur la question plus spécifique du respect de la vie privée des utilisateurs, il convient de souligner le déséquilibre croissant entre une partie des acteurs du marché qui se voit contrainte par des mécanismes de recueil du consentement toujours plus poussé, et des plateformes fonctionnant en « jardin clos » où la collecte demeure facilitée. Ce traitement différencié doit nous interroger. Dans quelle mesure le recueil du consentement de l'utilisateur, à échéances régulières et de façon granulaire suivant les traitements, ne devrait pas également être imposé aux jardins clos ? Une véritable égalité de traitement serait utile à rétablir un équilibre sur le marché de la publicité en ligne et apporter davantage de transparence et de prise aux utilisateurs sur l'usage concret qui est fait de leurs données personnelles.

