

Pourquoi réguler les plateformes ?

Maya Bacache¹

Commentaire du Chapitre 3, « Le bonheur est sur Twitter », Thomas Renault, dans Senik et Askenazy (dir.), *Gouverner*, Odile Jacob, 2024

<https://www.cepremap.fr/publications/gouverner-la-democratie-un-enjeu-crucial/>

Septembre 2024

Après une période qui peut s'apparenter à une croissance sans règles de l'économie numérique, de nombreuses régulations, en particulier en Europe, se mettent en place. C'est dès 2019 qu'un ensemble de rapports tirent la sonnette d'alarme : le rapport Furman en Grande-Bretagne, celui de l'Autorité de la concurrence australienne, le rapport joint de l'Autorité de la concurrence et de la Bundeskartellamt, le rapport Stigler ou encore le rapport Crémer pour la Commission européenne.

C'est que les plateformes numériques semblent avoir progressivement condensé l'ensemble des défaillances de marché à l'œuvre sur d'autres marchés, défaillances qui justifient l'intervention des puissances publiques dans l'économie des plateformes. Les nombreuses critiques se structurent principalement autour de trois : une première concerne l'enrichissement de ces acteurs internationaux au détriment des États car ils profiteraient des optimisations fiscales pour échapper à l'impôt ; une deuxième concerne la diversité politique ou inversement le conditionnement culturel et politique auquel seraient soumis les utilisateurs et en particulier les plus jeunes ; une troisième enfin rejoint des préoccupations plus économiques, elles deviendraient des acteurs structurants du marché, exploitant leurs utilisateurs pour maximiser leur profit, au détriment de l'innovation dans le secteur et de la liberté de choix des consommateurs. Ce chapitre reprend surtout cette troisième ligne de critiques pour d'abord examiner les fondements et ensuite rappeler les régulations et les solutions pour les corriger.

Plateformes et défaillances de marché

Les plateformes ont été accusées de nombreux maux, d'être des *gatekeepers*, de laisser circuler des *fake news*, d'être des *winner-take-all*, ou encore de mettre en péril l'in-

¹ Professeur de sciences économiques, IPP-Telecom Paris, I3 CNRS UMR 9217.

ternet ouvert. Ces menaces à la libre concurrence portent de nouveaux noms mais recouvrent des défaillances de marché bien connues. La Figure 1 décrit l'équivalence entre la typologie des défaillances traditionnelles (de 1 à 6) et celle de l'économie des plateformes (de a à l).

Figure 1 : Les défaillances de marché (Source : Bacache, M. et Bourreau, M. Économie des plateformes, 2022).

Défaillances sur les marchés traditionnels

- 1) Loi et ordre
- 2) Barrière à l'entrée
- 3) Monopole naturel
- 4) Effets externes
- 5) Asymétries d'information
- 6) Bien public, bien non excluible et/ou non rival, ressource rare
- 7) Bien tutélaire



Défaillances en économie des plateformes

- a. Effet réseau (4)
- b. Winner-take-all (3)
- c. Verrouillage (1 et 2)
- d. Écosystème (4)
- e. Rôle des données (2)
- f. Classement de l'information (1 et 5)
- g. Barrière à l'entrée (2)
- h. Goulot d'étranglement (2)
- i. Gatekeepers (2)
- j. Neutralité du net (6)
- k. Fake news (7)
- l. Diversité (7)

Les plateformes numériques sont structurellement soumises aux défaillances de marché en raison de mécanismes économiques essentiels qui déterminent leur fonctionnement même. Une plateforme est « un intermédiaire qui facilite les interactions entre plusieurs groupes distincts d'utilisateurs, dont la participation à la plateforme génère des effets de réseau » (Bacache et Bourreau, 2022). Les effets de réseau sont un type d'externalités qui se manifestent lorsque la décision d'un consommateur d'adopter ou non un produit ou service dépend du nombre d'utilisateurs de ce produit ou service. Les effets de réseau expliquent pourquoi une plateforme grossit en nombre d'utilisateurs et l'effet boule de neige de la croissance des plateformes. Un autre mécanisme économique est également à l'œuvre, les économies d'échelle en particulier du côté de l'offre (dans le cas par exemple d'un moteur de recherche

comme Google) se traduisent par le fait que plus une plateforme a d'utilisateurs et plus elle est efficace.

En plus de cette première explication liée aux caractéristiques intrinsèques de la plateforme, d'autres défaillances de marché sont à l'œuvre qui peuvent être liées à des pratiques anticoncurrentielles. C'est particulièrement le cas lorsqu'une plateforme a un modèle dit hybride, c'est-à-dire combine un modèle d'affaires de plateformes multifaces et un modèle d'affaires plateforme revendeur. Dans ce cas la plateforme à la fois facilite l'échange entre des offreurs et des demandeurs mais met également en vente ses propres produits, et de ce fait peut favoriser ces derniers. Le cas emblématique est celui d'Amazon et d'Amazon market place. On peut également penser aux plateformes de recherche comme Google Search ou Booking ou des comparateurs qui privilégient l'information présentée au consommateur et biaisent ainsi les résultats.

Au-delà de cette *concurrence sur le marché* qui peut être faussée, notons également et surtout des défaillances dans la *concurrence pour le marché*. Dans l'économie numérique de nouvelles barrières à l'entrée peuvent être à l'œuvre qui empêchent l'entrée sur le marché soit d'un type de consommateur soit d'autres offreurs. Les bases de données en particulier, qui renseignent sur les utilisateurs d'une des faces du marché, peuvent constituer des ressources essentielles qui agissent comme des barrières à l'entrée pour les concurrents, ou à l'inverse peuvent être un avantage comparatif pour pénétrer un autre marché. Au-delà de l'importance des données, les plateformes peuvent contrôler l'accès au marché : elles peuvent devenir le goulot d'étranglement (*bottleneck*) par lequel doivent passer les entreprises pour accéder aux consommateurs ou un passage obligé (*gatekeeper*) pour les consommateurs qui souhaitent accéder aux offreurs. De telles plateformes structurantes ou *gardienne de la barrière* contrôlent la concurrence pour le marché et fragilisent la contestabilité de ce dernier.

Enfin, il faut rappeler que d'autres enjeux que les questions concurrentielles peuvent plaider pour la régulation des plateformes en particulier ce qu'on regrouperait comme bien tutélaire. Les enjeux de diversité culturelle, d'information libre et plurielle, de libre débat démocratique sont au cœur de la régulation des plateformes puisqu'elles permettent d'échanger non seulement des biens et des services mais du contenu informationnel. C'est d'ailleurs la prolifération des *fake news* et le débat au-

tour des bulles informationnelles qui a motivé l'arsenal de régulation européenne en particulier.

Plateformes et régulations

Face à ces défaillances de marché, les autorités en charge de la régulation concurrentielle, en particulier de la régulation *ex post*, ont tenté de s'adapter aux changements induits par le numérique.

La première adaptation consistait à faire évoluer l'analyse et les critères pour déterminer si oui ou non la plateforme exerce un abus de position dominante. Parmi ces évolutions notons celle de la notion de marché pertinent. En effet, pour déterminer le marché pertinent, de manière traditionnelle on examine le degré de substituabilité entre les biens puisque le consommateur, au sein d'un marché donné, peut substituer un bien à un autre en cas de hausse des prix. A l'inverse, sur une plateforme multiface, les biens sont complémentaires et non substituables entre les faces, puisqu'en présence d'effets de réseau indirects les utilisateurs de la face A attirent ceux de la face B. Plus simplement, les acteurs qui interviennent sur le marché pertinent sont très hétérogènes : acteurs traditionnels, plateformes multifaces à 2, 3 ou n faces, ou hybride, entreprise intégrée, etc. De même le critère d'abus de position dominante est sur un marché traditionnel l'écart entre le prix et le coût marginal de production. Or la plateforme détermine une structure des prix sur l'ensemble de ces faces et on pourrait se tromper en qualifiant de prédateur (prix trop bas ou pas de prix !) ou de prix de monopole (prix trop élevé) des prix sur une des faces du marché, alors que sur le marché, dans toutes ses faces, la concurrence est attestée.

Une deuxième adaptation concerne les préconisations et les solutions apportées par les autorités. Par exemple la pratique d'un *price cap*, un prix maximum, permet sur un marché traditionnel de limiter l'abus de position dominante mais aurait des effets négatifs dans le cas des plateformes. En effet, non seulement la plateforme qui détermine sa structure de prix peut reporter son manque à gagner d'une face sur l'autre, mais en plus, cette régulation peut provoquer une hausse des prix sur l'ensemble du marché : une plateforme concurrente non soumise à la règle du *price cap*, peut monter ses prix sur la face régulée pour mener une concurrence par les prix plus forte sur l'autre face.

Ainsi, suite en particulier aux différents rapports de 2019, les autorités de la concurrence ont défendu l'idée de pouvoir adapter « à droit constant » la politique de la

concurrence : mener une analyse de l'ensemble des faces de la plateforme ; identifier un abus de position dominante sans simplement déterminer le critère simple de l'écart du prix au coût ; comprendre que les économies d'échelles et les effets de réseau expliquent une plus grande concentration du marché sans pour autant signifier un comportement abusif... Les autorités de concurrence ont donc bien adapté leurs décisions ce qui s'est traduit par exemple par des amendes de plus de 8,25 milliards d'euro contre GoogleShopping, GoogleAndroid et GoogleAdSense.

La nouveauté en Europe a consisté, au-delà de l'adaptation de la politique de la concurrence, en la mise en place d'une régulation nouvelle, européenne, *ex ante* et asymétrique : le Digital Market Act (DMA) entré en vigueur le 1^{er} novembre 2022. On parle de régulation asymétrique car elle concerne uniquement les plateformes structurantes qualifiées de *gatekeepers* caractérisées par des critères quantitatifs (un seuil de chiffre d'affaires et un nombre d'utilisateurs actifs par mois) et qualitatifs (avoir une position dominante de manière durable et bien établie). Au premier septembre 2023 la Commission avait désigné 6 gatekeepers et 22 services concernés par la régulation : parmi les réseaux sociaux il s'agit de Facebook, Instagram, LinkedIn et TikTok, parmi les plateformes d'intermédiation Amazon Marketplace, AppleStore, Meta Marketplace, Google Shopping et Google Play, ainsi que YouTube, Google Search, etc. Cette régulation est dite *ex ante* et non seulement *ex post* car elle impose à ces gatekeepers des obligations (article 5 du DMA) et interdit de manière spécifique certaines pratiques (article 6). Parmi les obligations citons la clause de parité, l'obligation de fournir les données concernant leurs clients aux utilisateurs professionnels de la plateforme, ou encore celle d'informer la Commission européenne de toute fusion, quels que soient le montant du chiffre d'affaires ou la part de marché. L'interopérabilité des fonctionnalités de base des messageries instantanées fait également parti des obligations. Parmi les comportements prohibés citons le fait empêcher les usagers de désinstaller des applications, ou d'accéder à des services hors de la plateforme ou encore de refuser la portabilité des données, et bien entendu de privilégier ses propres produits. Enfin, cette régulation est européenne et non nationale : les autorités de régulation nationales soutiennent le travail de la Commission qui devient le régulateur *ex ante* du numérique.

Le DMA n'est pas la seule pièce du puzzle. On pourrait même s'étonner de la profusion de directives européennes qui viennent colmater les fissures et rajouter comme des rustines de régulation : DMA, DSA, DGA, Data act, IA Act etc. C'est que la compréh-

sion du modèle d'affaires mais surtout l'évolution rapide des innovations numériques oblige le régulateur à courir après les pratiques à corriger. Un exemple de la rapidité des innovations numériques et de la course contre la montre perdue par les régulateurs est l'intelligence artificielle. Le DMA, pourtant voté en 2022, ne pose ni problème ni ne résout directement les enjeux concurrentiels posés par l'IA.

Un exemple de la difficulté à comprendre le fonctionnement de cette économie des plateformes est celui de la régulation des données. Les données sont au cœur du modèle d'affaire de certaines plateformes. Dès 2016, un rapport conjoint des autorités de la concurrence française et allemande avait insisté sur, d'une part, l'efficacité procurée à une plateforme par la possession de grandes bases de données, et d'autre part, le risque concurrentiel qu'elles posent : risque de forclusion en particulier. Pourtant le rapport conclut que la détention de bases de données n'est pas une barrière à l'entrée, puisqu'une nouvelle plateforme peut contester le marché, en particulier si son algorithme est efficace ou le service proposé nouveau. De plus, il n'est pas très coûteux de constituer des bases de données sur ces utilisateurs. Quelques années plus tard pourtant, le DMA pose des contraintes particulières sur l'ouverture et la portabilité des données pour les gatekeepers et en fait un élément essentiel des barrières à l'entrée. La France n'avait pas attendu la régulation européenne pour saisir le rôle des données dans le pouvoir de marché des plateformes. La loi pour une société numérique, loi Lemaire, en 2016 avait établi les principes de l'ouverture des données (*open data*) : transparence et portabilité des données. Depuis dans le cadre européen le DGA (data governance act) en application depuis septembre 2024 et le Data act en application à partir de septembre 2025, après la RGPD de 2018, encadrent l'utilisation et l'échange des données. Le DGA a pour objectif de développer et structurer le marché unique de la donnée en particulier en certifiant les intermédiaires de données, tout en imposant des règles de protection des données. Le Data act a pour objectif de lever les obstacles à l'accès et au partage des données afin de stimuler d'autres services aux consommateurs.

Rappelons qu'au-delà des questions de concurrence, la régulation des plateformes a des objectifs plus juridiques et politiques. La protection des données et leur utilisation relève des enjeux éthiques de protection de la vie privée, au cœur de la régulation européenne du RGPD de 2018. Aux Etats-Unis également la cour américaine de justice a sanctuarisé le droit à l'oubli et le « *Safe Harbor* », ensemble de règles en matière de transferts des données privées des pays de l'Union européenne vers des entreprises

établies aux Etats-Unis. De même le DSA (*Digital Services Act*) votée en parallèle du DMA, n'est pas une régulation économique ou concurrentielle : il vise la pluralité des contenus en modifiant en particulier le régime de responsabilité des plateformes à l'égard des contenus hébergés. Une obligation de transparence des conditions d'utilisation, de contrôle et de retrait des contenus illicites s'impose en effet aux plateformes les plus importantes. Depuis février 2024, pour toutes les plateformes hormis les plus petites, s'imposent également des règles pour faire appliquer l'idée simple que tout ce qui est interdit hors ligne doit l'être également en ligne.

Tout l'appareil législatif n'est probablement pas stabilisé, ni en Europe ni dans le reste du monde, tant l'économie des plateformes pose le défi des innovations permanentes en modèle d'affaire et en usages. Mais au-delà de la construction théorique de la régulation des plateformes, c'est bien la mise en œuvre pratique des solutions qui est un défi : désigner les plateformes, démontrer les manquements, sanctionner... Les critiques se font déjà jour sur la complexité du système et probablement la force des plateformes à le contrer. A l'inverse d'autres critiques se lèvent pour dénoncer une surrégulation européenne comparée à la situation américaine ou asiatique et par conséquent aux freins à l'innovation que la régulation mettra. C'est que si le marché est défaillant rappelons également que le régulateur a ses défaillances au premier rang desquelles est l'asymétrie d'information entre les pouvoirs publics et les acteurs économiques.