

Synthèse

Avis n°18-A-03 du 6 mars 2018 portant sur l'exploitation des données dans le secteur de la publicité sur internet

L'Autorité de la concurrence a évalué et analysé la situation concurrentielle du secteur de la publicité sur internet et l'importance de l'exploitation de ses données dans un avis du 6 mars 2018.

Il fait suite à un premier avis consacré à la publicité sur internet liée aux recherches du 14 décembre 2010, et à une étude conjointe de l'Autorité et du Bundeskartellamt (Autorité de concurrence allemande) sur les données et enjeux pour l'application du droit de la concurrence du 10 mai 2016.

En effet internet constitue aujourd'hui le premier média publicitaire, devant la télévision, dont la valeur du marché est estimée entre 3,5 et 4,2 milliards d'euros en 2016.

Au regard de ce poids économique, l'Autorité de la concurrence a souhaité se pencher sur les diverses problématiques que soulèvent le secteur de la publicité en ligne qui se développe principalement à partir d'une exploitation commerciale de données.

L'Autorité de la concurrence par cet avis est ainsi venue préciser les différents aspects concurrentiels de la publicité sur internet dont les spécificités sont nombreuses.

- **Les spécificités du secteur de la publicité en ligne**

Le secteur de la publicité sur internet est marqué par la présence de nombreux acteurs dont les métiers ont émergé :

- Les éditeurs : ils constituent des offres cohérentes par type de support (ils offrent des espaces publicitaires, commercialisent leurs inventaires publicitaires...);
- Les intermédiaires techniques : ils font la liaison entre les éditeurs et les annonceurs (ad server, SSP, ad exchange, DSP...);
- Les annonceurs : ils achètent des espaces publicitaires pour leurs campagnes publicitaires.

En outre, le modèle économique des acteurs de la publicité en ligne repose sur l'exploitation à des fins publicitaires des données qui sont générées et collectées dans le cadre de la fourniture des services aux internautes, aux éditeurs et aux annonceurs.

Cette exploitation détermine l'attractivité des offres des intermédiaires techniques et permet aux annonceurs d'apprécier l'efficacité de leurs campagnes.

Enfin, la publicité liée aux recherches (dite search) reste majoritaire, même si la croissance de la publicité affichée, formalisée par des bannières, habillages..., (dite display) est supérieure.

Deux acteurs occupent des positions prépondérantes dans le secteur de la publicité en ligne : Google et Facebook.

- **Google et Facebook**

En 2016, Google a généré la moitié des revenus du secteur de la publicité en ligne en France, trois fois supérieurs à ceux de Facebook, qui connaît cependant une croissance plus rapide. Ils tirent 90% de leurs revenus de la vente de service publicitaire. Aucun de leur concurrent ne capte une part de revenus supérieur à 10%.

Google et Facebook occupent des positions de leader dans le secteur de la publicité sur internet s'expliquant par des effets de réseaux directs et indirects, une capacité à produire des innovations technologiques, des audiences considérables (en terme d'utilisateurs et de pages visitées) permettant de développer des capacités de ciblage publicitaire très performantes, l'interdépendance des services proposés et de vastes ensembles d'inventaires et de données.

Ils proposent des services aux internautes gratuits et génèrent l'essentiel de leur revenu à travers la commercialisation de services publicitaires (notamment des inventaires publicitaires dont il sont propriétaires et ceux de sites d'éditeurs tiers) en tant qu'intermédiaires aux éditeurs et annonceurs fondés sur l'exploitation des données de leurs utilisateurs.

Le secteur de la publicité en ligne est appréhendé par le droit de la concurrence (I), mais également par des cadres législatifs spécifiques (II) dont les problématiques ont été soulevées par divers acteurs.

I) L'appréhension du secteur de la publicité sur internet par le droit de la concurrence

L'Autorité a pu déterminer plusieurs marchés pertinents en analysant les pratiques décisionnelles française et européenne en la matière relatives à l'appréhension du secteur de la publicité en ligne par le droit de la concurrence.

- **La détermination des marchés pertinents**

L'Autorité a analysé la pratique décisionnelle qui donne des indices concernant les **différents marchés pertinents** pouvant exister. Elle distingue entre les services numériques fournis sans contrepartie financière aux internautes et dont les revenus sont fondés sur la commercialisation d'espaces publicitaires et les services publicitaires.

Les services publicitaires se subdivisent entre la publicité télévisuelle et celle sur internet. Cette dernière présente des barrières à l'entrée moins importantes, une plus grande diversité d'acteurs et de services et est un outil de promotion moins coûteux.

La publicité sur internet existe sous différentes formes, notamment celle sur les réseaux sociaux dont les données générées sur ces services permettent de proposer des options de ciblage aux annonceurs plus précis, des tarifs compétitifs et une bonne qualité d'intégration des publicités à l'environnement du réseau social.

L'Autorité rappelle que la publicité liée aux recherches et le display appartiennent à des marchés distincts au regard d'une meilleure accessibilité des campagnes et d'un ciblage du prospect plus précis pour le search. Cependant le nombre d'offreurs sur le marché du search est moins important, et l'entrée sur ce marché est caractérisée par des barrières à l'entrée.

Le secteur de la publicité sur internet se caractérise par de nombreux marchés de l'édition de service, de l'intermédiation, de services de serveurs publicitaires et de services d'exploitation de données.

Au regard de ces différents éléments l'Autorité a déterminé les **positions des acteurs** dans le secteur de la publicité sur internet en tenant compte d'éventuelles connexités entre marchés ou de leurs caractères multiface.

En terme de parts de marché Google et Facebook occupent des positions importantes, voir de leader, au niveau des marchés des services aux internautes (des indicateurs tels que le nombre d'utilisateurs, de visites et le temps passé, notamment pour les réseaux sociaux, sont pris en compte), aux éditeurs et aux annonceurs. En effet Google est le premier acteur du marché global de la publicité sur internet avec une part supérieure de 40% du marché français de la publicité en ligne pour l'ensemble des revenus publicitaires display et search en 2016.

En outre, les barrières à l'entrée sont nombreuses en raison notamment des investissements nécessaires pour accéder aux différents marchés, des effets de réseau et de la présence des deux leader qui ont acquis une audience très importante, et empêchent en conséquence de nouveaux entrants d'acquérir une taille importante.

Enfin les contrepouvoirs des annonceurs et des éditeurs sont faibles au regard de leur difficulté de négociation face à Facebook et Google.

- **Les pratiques relevant du droit de la concurrence**

Les acteurs de ce secteur estiment que si la publicité permet d'atteindre un niveau de transparence jamais atteint permettant de connaître le nombre de personnes touchées par une campagne, ce niveau n'est pas satisfaisant en raison de pratiques frauduleuses (clics sur des annonces par des robots, l'empilement de publicités sur une page...), de problèmes liés à la visibilité des publicités et à la réputation des marques. De plus, la répartition des revenus entre les éditeurs et les intermédiaires techniques serait inégale, la part de revenu revenant aux éditeurs de 40% apparaît selon eux insuffisante.

L'Autorité a identifié plusieurs pratiques étant susceptibles d'avoir des effets sur le jeu de la concurrence suite aux plaintes de nombreux acteurs :

- *Stratégies de couplage ou de ventes liées, de prix bas et d'exclusivité*

Différentes associations sont dénoncées, notamment entre services d'intermédiation, entre service d'intermédiation et de fourniture de données de ciblage ou encore entre service d'intermédiation et l'accès exclusif à l'inventaire d'un site.

Certaines entreprises conditionneraient l'accès à leurs données à l'achat de leurs propres services et solutions publicitaires. Ces données ne seraient pas exploitables sur des services publicitaires concurrents.

La Commission européenne avait relevé une exclusivité, susceptible de porter atteinte à la concurrence, obligeant les sites éditeurs tiers à se procurer via Google et son service AdSense la totalité ou la majeure partie de leurs publicités contextuelles en ligne.

- *Effets de levier*

Certains acteurs utilisent leur positions prépondérantes sur certains marchés pour se développer sur d'autres marchés, notamment dans les secteurs de l'audit média et des agences média, la fourniture de services publicitaires et de services d'exploitation de données aux annonceurs.

Ces pratiques risquent d'engendrer des effets de forclusion lorsque les informations détenues par l'entreprise dominante et non accessibles aux concurrents sont des informations privilégiées susceptibles de produire des effets restrictifs de concurrence.

- *Pratiques discriminatoires*

Certains éditeurs et intermédiaires subiraient des différences de traitement de la part d'acteurs dominants dans le secteur de l'intermédiation, et concerneraient la possibilité de monétiser certains types de vidéos sur une plateforme et les conditions d'accès des DSP aux places de marché et aux inventaires publicitaires de certains éditeurs de plateforme.

- *Freins à l'interopérabilité*

Certains acteurs relèvent le développement de freins à l'interopérabilité dans le secteur de l'intermédiation publicitaire ce qui empêcherait les utilisateurs de systèmes concurrents d'interagir avec d'autres systèmes, réduisant les effets de réseau.

Ces pratiques peuvent être appréhendées par le refus d'accès à une facilité essentielle, et également au regard de la transparence, de la discrimination ou des pratiques de couplage.

- *Restrictions relatives à l'accès et la collecte de certaines données*

Plusieurs acteurs estiment qu'il existe une opacité des données communiquées par certaines plateformes. En effet, certains grands acteurs refusent l'intégration d'éléments de suivi des campagnes pour certains formats publicitaires, la fourniture de données relatives à la qualification par impression des audiences et la fourniture de statistiques de recherches des marques des annonceurs.

En conséquence, les éditeurs ne peuvent adapter leurs contenus aux profils et aux centres d'intérêts des visiteurs et proposer de la publicité ciblée.

De telles restrictions peuvent constituer un refus d'accès à une facilité essentielle, une pratique discriminatoire ou une entente anticoncurrentielle.

- *Modalités de mesure d'audience et de certification des entreprises par des organismes tiers*

Les accords fixant une règle commune qui ont pour objet la normalisation qui facilitent le développement de nouveaux marchés et améliorent des conditions de l'offre doit intervenir dans un système ouvert, indépendant et transparent pour garantir l'absence de restrictions de concurrence.

L'évaluation de la conformité des produits ou services à la norme définie doit s'opérer uniquement si l'exclusivité est limitée dans le temps et la redevance de certification est raisonnable et proportionnée au coût de la vérification.

II) L'appréhension du secteur de la publicité en ligne par des cadres législatifs spécifiques

Certains aspects de la publicité en ligne sont appréhendés par des cadres réglementaires et législatifs spécifiques qui ne relèvent pas de la mise en œuvre des règles de concurrence.

- **La transparence des relations entre acteurs du secteur de la publicité en ligne**

Le droit français a développé un cadre législatif qui permet aux éditeurs et aux annonceurs de bénéficier d'un niveau de transparence élevé dans leurs relations avec les intermédiaires publicitaires et les plateformes de distribution de contenus.

Le décret Sapin du 9 février 2017 impose la transmission automatique d'informations sur le coût cumulé et unitaire des espaces facturés, la date de diffusion des annonces et les emplacements de diffusion pour les prestations d'achats non programmatiques. Cette transmission s'effectue sur demande pour l'achat programmatique et les vendeurs d'espace doivent fournir certaines informations.

Ces obligations de transparence visent à prévenir les risques de blanchiment.

Des divergences d'interprétation et des zones d'ombre sur les conditions d'application subsistent, ainsi que l'absence de prise en compte de problématiques telles que l'accès des éditeurs aux données d'audience et aux données de campagnes publicitaires.

L'Autorité souhaiterait qu'un seuil soit introduit afin que les acteurs de taille modeste ne soient pas pénalisés.

- **La protection des données personnelles des internautes**

La collecte des données implique des problématiques liées à la protection de la vie privée des internautes, mais peut également désavantager certaines entreprises en modifiant la dynamique concurrentielle.

En effet, les internautes ont un impact sur le fonctionnement concurrentiel des divers marchés présentés puisqu'ils sont source de données, destinataires des publicités, et qu'ils contrôlent des paramètres relatifs à la mise en œuvre d'options de ciblage, à la collecte de leurs données, ou encore à des logiciels de blocage pour limiter leurs expositions aux publicités.

Or ces fonctionnalités ont des effets sur les revenus des éditeurs et des intermédiaires techniques.

L'Union européenne a entrepris une refonte du cadre législatif relatif à la protection des données personnelles, notamment avec l'entrée en vigueur le 25 mai 2018 du règlement général sur la protection des données personnelles.

En outre, une proposition de règlement ePrivacy de la Commission européenne du 10 janvier 2017 a été émise et instaure le recueil du consentement des utilisateurs au niveau du navigateur web qui relève de la logique de l'opt-in, se substituant à la possibilité pour l'internaute de refuser l'utilisation des cookies (opt-out).

Ce projet favoriserait les acteurs du secteur publicitaire qui exploitent également des navigateurs web, comme Google, et ceux qui fournissent des environnements logués, étant moins dépendants des traceurs pour la collecte de données que les écosystèmes reposant sur la gratuité des contenus financés par la publicité, qui sont aussi garants de la diversité de l'information.

Ainsi l'Autorité préconise que cette obligation concerne également les environnements logués et que l'obtention du consentement se fasse site par site.

Conclusion

L'Autorité a pu constater que diverses problématiques avaient pu être soulevées par les acteurs du secteur de la publicité en ligne avec de nombreux enjeux concurrentiels au vu du poids économique que représente désormais ce secteur. Il ressort de cet avis que 2 acteurs occupent des places prépondérantes face aux autres concurrents : Google et Facebook, qui implique un équilibre concurrentiel fragile.

De nombreux métiers se sont développés sur un marché en constante progression dont les services sont fondés sur l'exploitation massive de données des individus et dont la protection s'est accrue ces dernières années.

Cette étude constituera pour l'Autorité de la concurrence un socle d'analyse lorsqu'elle sera saisie, ou qu'elle se saisira, pour examiner d'éventuelles pratiques anticoncurrentielles dans le secteur de la publicité en ligne.