

Comment le Digital Markets Act peut accélérer la croissance de l'économie numérique en Europe ?

Synthèse de l'évènement

Le 30 juin 2021, Oxera a organisé un événement virtuel au cours duquel Sir Philip Lowe, Associé chez Oxera, et Ambroise Descamps, Consultant sénior, ont présenté notre nouveau rapport intitulé « [Comment les plateformes créent de la valeur pour leurs utilisateurs : implications pour le Digital Markets Act](#) ». Cette présentation a été suivie d'une discussion avec un panel d'experts sur nos conclusions et sur le Digital Markets Act (DMA) en général. Une synthèse de l'évènement est présentée ci-dessous et l'enregistrement complet du webinaire est disponible [ici](#).

Contexte

En décembre 2020, la Commission européenne (« la Commission ») a présenté un projet de texte pour le DMA, qui imposerait une réglementation *ex ante* à certaines plateformes numériques opérant en Europe.

Influencées par les préoccupations soulevées dans une série de rapports d'experts et de décisions en droit de la concurrence, les dispositions du DMA imposent un certain nombre d'obligations et d'interdictions aux plateformes, dites « gatekeepers ». Un grand nombre d'obligations sont proposées (18 au total) et plusieurs d'entre elles constituent des restrictions visant des pratiques communes aux entreprises en ligne et hors ligne.

Dans ce contexte, l'Association de l'Industrie de l'Informatique et des Communications (« CCIA »), a demandé à Oxera d'examiner dans quelle mesure ces pratiques peuvent créer de la valeur pour les utilisateurs des plateformes et être bénéfiques pour les consommateurs et la société. En définitive, l'objectif de notre rapport était d'évaluer si les obligations énoncées dans le projet de DMA étaient susceptibles d'apporter une réponse proportionnée et efficace aux préoccupations soulevées par l'économie numérique.

Résumé du rapport

Les études et enquêtes récentes sur l'économie numérique ont mis en évidence un large éventail de théories du préjudice ; elles ont toutefois accordé beaucoup moins d'attention à la création de valeur par les plateformes numériques. Pourtant, de nombreuses recherches universitaires soulignent la nécessité de mieux comprendre comment les plateformes profitent aux utilisateurs et à la société.

Notre étude vise à contribuer à ce débat en expliquant comment trois pratiques courantes susceptibles d'être restreintes par le DMA – les

ventes groupées et liées, le traitement préférentiel (*self-preferencing* en anglais) et les effets de levier – peuvent permettre la création de valeur, tant en ligne que hors ligne. Ces pratiques ne sont ni nouvelles ni propres au secteur du numérique.

Notre étude s'appuie sur un large éventail d'exemples et de recherches universitaires (en économie, en gestion et en technologies de l'information et des communications) afin d'apporter un nouvel éclairage sur la manière dont les plateformes se concurrencent en créant de la valeur pour les consommateurs et les utilisateurs professionnels. Notre étude décrit comment, à leur niveau le plus élémentaire, les plateformes agissent essentiellement comme des intermédiaires, mettant en relation un ou plusieurs types d'utilisateurs pour faciliter une interaction, et sont souvent caractérisées par des effets de réseau positifs directs et/ou indirects. En outre, la plupart des plateformes modernes créent une valeur significative au-delà de celle résultant d'un simple rôle d'intermédiaire, en jouant des rôles actifs comme :

- **Agrégateur**, en aidant les entreprises à réaliser des économies d'échelle tout en réduisant les coûts de transaction, en améliorant la qualité de service et en s'assurant la confiance des consommateurs ;
- **Innovateur**, en permettant aux entreprises de réaliser des économies de gamme en élargissant leur offre aux utilisateurs par l'ajout de nouvelles fonctionnalités et de nouveaux services, ce qui favorise l'innovation et la concurrence dynamique tant au sein des écosystèmes qu'entre eux.

La valeur tirée de l'agrégation est illustrée par les pratiques de ventes groupées et liées des supermarchés, de la construction automobile ou des réseaux sociaux ; dans les pratiques d'auto-référencement des marques privées, des accords de franchise ou des logiciels de bureautique ; et dans les pratiques d'exploitation des données pour la personnalisation des services en ligne ou les agences d'évaluation du crédit.

Google Maps illustre la manière dont ces trois pratiques sont utilisées conjointement pour offrir une expérience de recherche et de cartographie plus riche aux consommateurs et aux entreprises locales. L'intégration de fonctionnalités dans Google Maps (comme les avis, les itinéraires et les photos) et l'intégration de Google Maps dans d'autres services (comme l'API de cartographie dans d'autres

applications) améliorent l'expérience utilisateur, favorisent un environnement en ligne de confiance et aident les entreprises locales à attirer des clients. L'intégration de Google Maps dans le moteur de recherche de Google est également un exemple de traitement préférentiel (*self-preferencing*), qui offre des services de meilleure qualité et permet de dégager des gains d'efficacité grâce à une intégration multiproduits plus poussée.

Il existe également de nombreux exemples, en ligne et hors ligne, de création de valeur via l'innovation, qui se reposent sur les pratiques visées par le DMA, comme illustré par le développement de la puce Apple Silicon. La décision d'Apple de s'approvisionner en interne en processeurs pour ses ordinateurs de bureau et ses ordinateurs portables a conduit à une intégration plus étroite du *hardware* (composants physiques) et du *software* (logiciels), et illustre comment une plateforme peut générer de la valeur pour les utilisateurs et les entreprises en facilitant la concurrence dynamique, à la fois en tant qu'innovateur et en tant que catalyseur de l'innovation par des tiers. L'utilisation des puces d'Apple peut être considérée comme une forme de vente liée puisque les utilisateurs ne peuvent pas acheter un Mac sans la puce Silicon d'Apple. Ce traitement préférentiel de la technologie d'Apple a l'avantage d'une plus grande intégration dans l'écosystème Apple, permettant aux développeurs de coder des applications qui fonctionnent à la fois sur iOS et Mac OS. Apple a également tiré parti de décennies de développements technologiques dans la fabrication de puces pour les appareils mobiles et peut maintenant partager les avantages de ce savoir-faire avec les utilisateurs de Mac.

Comme le montrent ces exemples, notre rapport met en évidence les différentes façons dont les plateformes numériques et leurs écosystèmes peuvent créer de la valeur pour les utilisateurs par le biais de la vente groupée et liée, du traitement préférentiel et des effets de levier. Si certaines de ces pratiques peuvent présenter des risques pour la concurrence dans certaines circonstances, notre rapport a montré comment elles peuvent également apporter des bénéfices substantiels aux consommateurs et aux entreprises.

Le DMA crée donc un risque de surrégulation en restreignant une série de pratiques commerciales courantes, que l'on retrouve aussi bien hors ligne qu'en ligne, et qui peuvent avoir des effets positifs nets pour la société. En particulier, l'approche « générique » et « de principe » du DMA pour interdire une série de comportements créateurs de valeur risque d'étouffer la croissance de l'économie numérique européenne.

Le DMA s'écarte ainsi des principes du droit de la concurrence *ex post* en vigueur de longue date et des

bonnes pratiques de régulation économique *ex ante*. Cela se manifeste par des dispositions qui ne prévoient pas l'obligation de procéder à une analyse formelle de la position dominante ou du pouvoir de marché, qui ne laissent aucune place à une évaluation fondée sur les effets de la conduite et des remèdes à imposer, et qui ne prévoient pas de voie d'appel sur le fond de tout aspect du processus.

Nous recommandons donc à la Commission d'adopter un cadre plus souple et adapté, en s'inspirant du cadre réglementaire européen des télécommunications, ainsi que du cadre réglementaire numérique (*Digital Markets Taskforce*) du Royaume-Uni et de certains aspects de l'amendement de la section 19a de la loi allemande sur la concurrence.

Discussion par un panel d'experts

Modéré par Sir. Philip Lowe, le panel était constitué de¹ :

- Pascale Déchamps, rapporteure générale adjointe à l'Autorité de la concurrence, responsable du service concurrence 2, en charge du secteur du numérique ;
- Henri Isaac, Président du Think Tank Renaissance Numérique et professeur associé à l'Université Paris-Dauphine ;
- Morgane Taylor, General Manager Europe, ACT – The App Association ;
- Thibault Schrepel, maître de conférence à l'Université d'Utrecht et chercheur associé à Stanford.

Une synthèse des discussions est présentée ci-dessous.

La création de valeur par les plateformes numériques

Le panel a commencé par noter le rôle des services numériques dans tous les aspects de la vie quotidienne et les nombreux avantages qu'ils procurent aux utilisateurs.

Henri Isaac a indiqué que les mécanismes de valeur déployés par les « *gatekeepers* » sont variés : il existe en effet de nombreux modèles de plateformes, qui opèrent dans des secteurs très différents. Ces plateformes combinent une logique à la fois d'entreprise et d'orchestrateur de marché. En particulier, une entreprise fournit toute l'offre à ses clients, alors qu'une plateforme est sur une logique de cocréation de valeur car la création de valeur est complétée par des tiers (marchands, développeurs, utilisateurs apportant du contenu).

Cette cocréation de valeur n'est possible que parce qu'elle repose sur des infrastructures technologiques.

¹ Tous les propos tenus lors de nos discussions n'engagent que les intervenants et pas les institutions auxquelles ils appartiennent. Ces propos ont été résumés ici par les équipes d'Oxera. Nous vous

invitons à visionner l'ensemble des échanges au lien suivant : <https://vimeo.com/572460591/951e302759>

C'est un élément caractérisant qui distingue ce type d'organisation d'une simple entreprise.

Henri Isaac a décrit les plateformes comme ayant trois fonctions fondamentales dans les échanges :

- Une plateforme est une infrastructure qui crée de la confiance et permet des échanges qui ne seraient pas possibles autrement (par exemple, en montant dans le véhicule d'un inconnu trouvé sur Blablacar, on lui accorde notre confiance grâce à la plateforme). La plateforme étend donc le marché grâce à ce mécanisme de confiance. Celui-ci s'autorégule, notamment via un système d'avis (Blablacar, Uber, TripAdvisor).
- Ce sont également des moteurs transactionnels, d'échange d'informations, et de contenu. Elles permettent une autre façon d'organiser les échanges, une réingénierie des transactions créant une « révolution » des coûts de transaction. Le succès des plateformes est à ce titre important tant elles ont contribué à une diminution importante des coûts de transaction.
- Ce sont également des moteurs d'innovation, au moins pour une partie d'entre elles, tant par leurs fonctionnalités que par les données qu'elles exploitent ou repartagent sous forme de services.

Comme évoqué précédemment, certaines plateformes ont un rôle d'« agrégateur ». Celles-ci créent de la valeur par des fonctionnalités telles que : les fonctions de recherches optimisées dans un univers de l'hyperchoix ou l'appariement de l'offre et de la demande (*matching*). Elles permettent aussi une évaluation des transactions, rôle dans lequel elles peuvent se prévaloir d'une efficacité intéressante. Le DMA traite tous les types de plateformes de la même façon, alors que celles-ci ont des caractéristiques très différentes, ne serait-ce qu'au niveau des effets de réseaux.

Henri Isaac a également indiqué que l'on constate de plus en plus une hybridation des modèles avec des plateformes proposant des services de messagerie, d'e-commerce et tout autre service que l'on retrouve généralement sur des plateformes distinctes.

Enfin, pour Henri Isaac, la complexité du modèle des plateformes tourne autour de la coopération et de la compétition, mais il serait souhaitable de davantage mettre en avant la coopération.

Thibault Schrepel a insisté quant à lui sur la distinction nécessaire entre les divers types de plateformes. Le *business model* des plateformes les plus importantes (ex : Google) améliore le bien-être du consommateur en lui offrant le produit ou le service qu'il souhaite, tout en réduisant sa capacité de choix. Pour que le droit de la concurrence soit respecté, il faudrait donc prouver que la façon dont les plateformes réduisent la capacité de choix des

utilisateurs permet d'aboutir à des résultats de qualité.

Pascale Déchamps a souhaité rappeler à propos de la création de valeur qu'il est impératif de comprendre les aspects pro-concurrentiels et innovants d'une pratique afin de ne pas se focaliser uniquement sur l'aspect anticoncurrentiel. Elle estime que l'on a tendance à appliquer une évaluation, un jugement, d'une plateforme à une autre alors que ces plateformes ont des dynamiques totalement différentes. L'équilibre des mécanismes pro- et anticoncurrentiels peuvent être très différents selon la plateforme dont il est question. Elle a conclu en rappelant que le risque de sur-intervention va totalement à l'encontre de l'objectif du DMA.

L'impact potentiel du DMA sur les PME et l'innovation

Le panel a ensuite discuté de l'impact probable du DMA sur l'innovation dans l'économie numérique européenne.

Morgane Taylor, de l'ACT, s'est dite préoccupée par le manque de données concernant l'impact du DMA sur l'économie et le risque d'un effet dissuasif sur l'innovation. En particulier, elle a souligné qu'il y a un risque qu'un certain nombre de dispositions bien intentionnées pourraient en fait finir par réduire la confiance ou augmenter les coûts pour les petits acteurs, ce qui conduirait finalement à un écart grandissant entre eux et les grands acteurs (voir également la prise de position de l'ACT sur la DMA [ici](#) en anglais). Par exemple, pour les petits acteurs et les développeurs d'applications, l'accès à des services groupés permet de tirer parti de la confiance des consommateurs à l'égard des plateformes établies, et donc, un changement des modèles commerciaux des *gatekeepers* à cet égard pourrait avoir un impact négatif sur les petits acteurs. Morgane Taylor a également souligné qu'un risque similaire pourrait survenir si les grandes plateformes étaient dissuadées de faire de nouvelles acquisitions, et l'effet dissuasif que cela pourrait avoir sur la volonté des investisseurs de financer les petites startups, qui sont une source importante d'innovation dans l'économie numérique.

Philip Lowe a signalé que la contrainte de temps des enquêtes peut nuire à la conservation d'un cadre efficace à l'évaluation concurrentielle des plateformes.

Régulation ex ante ou droit de la concurrence ex post ?

Pascale Déchamps a rappelé à ce sujet que les objectifs du DMA sont très proches de ceux du droit de la concurrence. Le DMA cherche à développer la contestabilité des marchés numériques d'une part et l'équité sur ces marchés d'autre part. L'impact à long terme reste flou d'après la rapporteure générale adjointe de l'Autorité de la concurrence. Selon elle, le DMA n'encourage pas, mais ne fait pas non plus obstacle à l'innovation sur les marchés numériques, et cherche seulement à garantir une équité des

acteurs ; l'innovation, elle, passe plutôt par des leviers économiques.

Pascale Déchamps considère que le DMA représente un outil complémentaire au droit de la concurrence et correspond à une réglementation *ex ante*, dans le sens où elle établit un nombre de règles précis et préalablement définies. Ces règles prendront effet immédiatement au moment de la validation du texte, sur la base de critères qualitatifs et quantitatifs seront définis les *gatekeepers* pour lesquels s'appliqueront les interdictions et obligations définies par le DMA. L'objectif est de créer une logique de *compliance* (conformité) *ex ante* à partir des règles de la concurrence et aussi de simplifier l'intervention de la Commission suite à une violation de ces règles prédéfinies, tout en réduisant le temps d'intervention de la Commission. Cela est possible car dans ce cas précis, il ne sera plus nécessaire de définir un marché mais seulement d'identifier les services des plateformes pertinents à l'enquête. De fait, la Commission n'aura également plus à prouver une position dominante ou un abus du *gatekeeper* dès lors qu'une de ces règles aura été enfreinte. Le seul élément incontournable que la Commission devra démontrer est qu'il y a eu infraction d'une des règles du DMA mais elle ne sera pas tenue d'en évaluer les effets ; les arguments autour de potentiels gains d'efficacité seraient également irrecevables.

Néanmoins un instrument comme le DMA n'est pas pour autant un « miracle » permettant de réduire la durée d'intervention, a affirmé Pascale Déchamps. Il y a en effet une durée incompressible de traitement des dossiers, associée au bon fonctionnement d'un État de droit. À ce jour, les risques de sous-intervention sont perçus comme ayant des conséquences plus graves que les risques de sur-intervention, puisqu'une approche interventionniste est prônée.

Quant à Thibault Schrepel, il a exprimé son accord avec l'intervention de Pascale Déchamps. Il a ajouté que la capacité de détection des infractions par les autorités de concurrence est faible. Finalement, une entreprise qui enfreint les règles de concurrence a de grandes chances de ne pas être détectée. Pour cela, il a analysé dans un de ses travaux (cf. [agent based modeling](#), lien vidéo en anglais) comment les mécanismes de capacité de détection et d'analyse pourraient être améliorés en s'approchant de la réalité, notamment en ayant recourt au *machine learning*. Cet élément pourrait faire partie des ajustements potentiels pour la Commission.

[Comment le DMA peut-il être ajusté afin de bénéficier à l'économie européenne ?](#)

Le panel a ciblé la nécessité pour la Commission d'ajuster le DMA et la discussion s'est notamment concentrée sur la question des acquisitions prédatrices (*killer acquisitions*).

Henri Isaac, a débuté en évoquant une [étude](#) (en français) menée par la Direction Générale du Trésor sur les acquisitions prédatrices selon laquelle entre 1

et 6% des acquisitions en France pourraient être qualifiées d'acquisitions prédatrices. Il précise que les possibilités de rachats ne sont pas toujours faciles et que donc la défaillance de marché n'est pas nécessairement due aux acquisitions prédatrices, car elles représentent une des rares portes de sorties pour les *start-up*. Un des risques du DMA serait donc de faire peur aux investisseurs dans le domaine des *start-ups*, comme l'a noté Morgane Taylor.

Thibault Schrepel a répondu sur le sujet des acquisitions prédatrices en demandant s'il est véritablement possible d'identifier celles-ci sans analyser les technologies développées par les *start-ups* cibles afin de les comprendre. D'après lui, il faudrait donc évaluer le type de technologie qui est en train d'être acquise, en plus de considérer le chiffre d'affaires. Il lui semble que comprendre la technologie est crucial afin d'évaluer ce type d'acquisitions.

Pour conclure, Sir Philip Lowe a résumé les points abordés par les participants. Il a notamment été évoqué qu'il faudrait que la Commission nuance ou réévalue l'impact de certaines règles en tenant compte des petites entreprises et de l'impact potentiel sur l'innovation, tout en ne généralisant pas sur un type de plateforme car celles-ci se différencient fortement. Il s'agirait également de revoir les délais pour obtenir le résultat d'une décision. Dans ce cas, pourquoi ne pas adopter de nouvelles techniques afin d'améliorer la rigueur et la rapidité des investigations ?