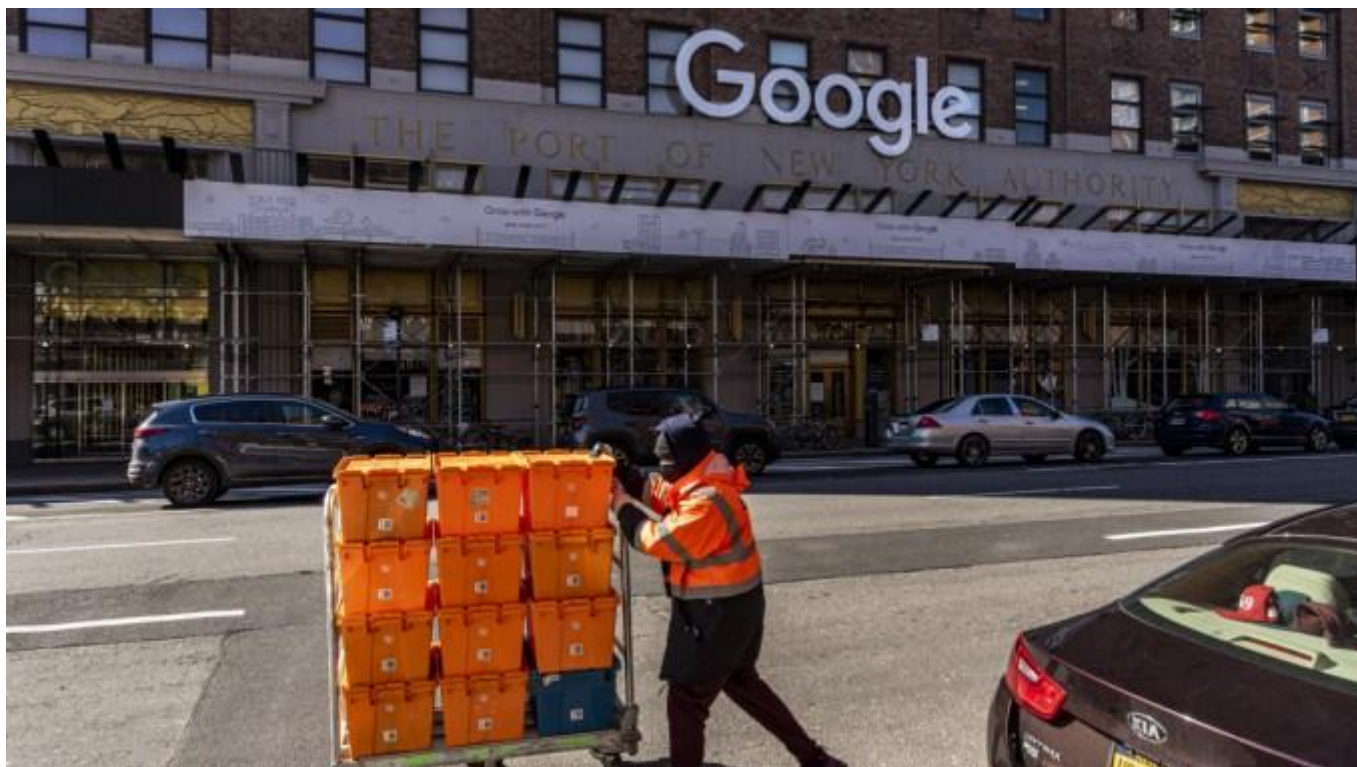


« La justice américaine s'attaque au cœur du fonctionnement de Google »



[Alternatives économiques](#), 21 novembre 2020

L'étau se resserre sur les Gafa (sigle pour Google, Amazon, Facebook et Apple). Le 20 octobre, le ministère américain de la Justice a ouvert une enquête contre Google, accusant le géant d'avoir maintenu et développé un monopole illégal avec son moteur de recherche. Cette procédure pourrait, théoriquement, déboucher sur un démantèlement de l'entreprise.

Joëlle Toledano, économiste à l'université Paris-Dauphine et spécialiste de la régulation et des marchés numériques, revient sur la portée de l'enquête américaine et les possibles régulations de ces grandes firmes. Ancienne membre du collège de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), le gendarme des télécoms, elle vient également de publier [Gafa, reprenons le pouvoir](#) (éditions Odile Jacob).

Que reproche la justice américaine à Google ? En quoi est-ce inédit ?

Ce n'est pas vraiment inédit, l'enquête américaine a beaucoup de similitudes avec le contentieux européen, qui avait débouché en 2018 sur une amende de 4,3 milliards d'euros infligés à Google par les autorités européennes.

Il est aujourd'hui reproché à Google d'avoir utilisé toute une série de canaux de distribution pour élargir la présence de son moteur de recherche. C'est-à-dire concrètement en payant les fabricants de smartphones, comme Apple, pour que le moteur de recherche de Google soit

préinstallé sur les iPhone, ou encore en l'imposant aux autres fabricants utilisant Android, qui est également un service de Google.

Toutes ces pratiques ont conduit à asseoir le monopole de la firme américaine, et principalement dans le domaine des moteurs de recherche, dont la part de marché selon le ministère américain de la Justice est de plus de 80 % aux Etats-Unis, et selon les autorités européennes de plus de 90 % sur notre continent.

Derrière le moteur de recherche, c'est évidemment le marché de la publicité en ligne qui est en jeu. Puisque google tire la plupart de ses revenus des publicités qu'il insère dans les résultats des requêtes.

Sur quoi pourrait déboucher cette enquête ?

D'un point de vue technique, cela ressemble au reproche qui avait été fait à Microsoft dès la fin des années 1990 d'imposer ses logiciels sur chaque ordinateur, via notamment sa maîtrise du système d'exploitation Windows.

L'enquête américaine actuelle porte sur une partie des griefs à l'étude contre Google, mais le champ d'accusation est susceptible d'être élargi dans le cadre d'[une procédure qui devrait être lancée prochainement par une cinquantaine de procureurs fédéraux](#). Ce n'est donc qu'une porte d'entrée vers des accusations potentiellement plus larges et une remise en cause du cœur du fonctionnement de Google.

La position dominante dans ces marchés est déjà établie. Or, ici, ce sont des faits passés qui sont reprochés. Comment une enquête ou sanction pourrait changer la donne ?

Ce qui est en cause est aussi l'opacité du fonctionnement du marché de la publicité en ligne. Comment les données sont captées, comment elles sont utilisées, le fonctionnement des processus d'enchères pour attribuer l'audience publicitaire...

Les « adtech » (technologies publicitaires), c'est-à-dire les outils utilisés pour la publicité en ligne, appartiennent pour l'essentiel à Google. Et le marché ouvert de la publicité en ligne *[A l'exclusion des sites qui procèdent à la vente de leur propre audience ou d'espaces publicitaires via leurs outils, comme le fait Facebook, ndlr]* est très peu partagé et très opaque.

« Derrière le moteur de recherche, c'est évidemment le marché de la publicité en ligne qui est en jeu »

La solution devrait être d'instaurer de la concurrence dans ce secteur, mais la première étape serait surtout de permettre la compréhension de ce marché. Car très concrètement, les pouvoirs publics et les observateurs peinent à appréhender précisément les mécanismes. La transparence, par exemple sur le fonctionnement des algorithmes, permettrait de réduire l'asymétrie d'informations entre acteurs et de rendre possible davantage de concurrence.

L'Europe avait justement fait ces mêmes reproches à Google, et malgré un montant d'amende conséquent de 4,3 milliards d'euros, la situation n'a pas changé

En Europe, cela a débouché effectivement sur une grosse amende et quelques mesures remèdes qui n'ont pas été très efficaces. Mais le droit américain est différent et rend donc possible techniquement un démantèlement de Google. Alors qu'en Europe, en tout état de cause, il paraît impossible et n'a d'ailleurs jamais été pratiqué.

Dans votre ouvrage, vous vous montrez cependant très sceptique sur la possibilité d'un démantèlement des Gafa par les autorités américaines, pourquoi ?

Car ces entreprises constituent une puissance de frappe que les Américains n'oseront pas détruire à mon avis, principalement dans le contexte de conflit commercial et technologique avec la Chine. Ces entreprises sont, qu'on le veuille ou non, les champions américains. Ce sont elles qui portent une large part de l'effort du pays en recherche et développement. Les autorités feront tout pour que ces sociétés soient les vecteurs de leur puissance.

« Ces entreprises constituent une puissance de frappe que les Américains n'oseront pas détruire »

Les Etats-Unis n'ont plus d'acteurs dans les infrastructures des télécoms, depuis la fusion de l'américain Lucent avec Alcatel et son rachat par Nokia. Ils éviteront donc à tout prix d'être affaibli sur d'autres marchés stratégiques.

Quand on observe la puissance avec laquelle ils se méfient de Huawei et imposent aux Européens leurs choix, ou encore les sanctions très lourdes imposées aux Européens quand nous décidons d'une petite taxe sur les Gafa, la probabilité que nous, les Européens, puissions leur forcer la main sur un sujet comme le démantèlement me semble très peu probable.

Cette enquête s'inscrit tout de même dans un contexte plus large de contestation vis-à-vis des grandes entreprises du numérique. [Un récent rapport du Congrès](#) évoque même le démantèlement de ces sociétés...

Le rapport du Congrès apporte un diagnostic, partagé par les républicains comme par les démocrates, que ces entreprises ont trop de pouvoir, ont des myriades de pratiques anticoncurrentielles et qu'il faut faire quelque chose pour y remédier. Certes, le même consensus n'existe que sur une partie des remèdes, mais c'est un progrès important.

Le rapport propose une quinzaine de types de mesures, dont fait partie la « séparation structurelle », une expression beaucoup plus floue que celle du démantèlement. Celle-ci pourrait prendre la forme d'une seule séparation « fonctionnelle » des activités, type « Muraille de Chine » sans changement d'actionnaires, comme cela s'est fait dans beaucoup d'entreprises de réseau, comme les télécoms ou l'énergie.

Cela permettrait d'empêcher les discriminations et de mettre fin aux conflits d'intérêts. Amazon, par exemple, ne pourrait plus favoriser ses propres produits sur sa place de marché et devrait traiter équitablement ses différents vendeurs. Mais, nous sommes bien loin du démantèlement prôné par Elisabeth Warren, candidate à la primaire démocrate, ou encore de l'exemple souvent avancé de la Standard Oil, ce géant pétrolier américain qui a été démantelé au début du XX^e siècle.

Le démantèlement est très compliqué à mettre en place concernant les Gafa. Où mettre les pointillés pour couper en s'attaquant au cœur du pouvoir de marché sans diminuer la qualité

des services ? C'est beaucoup plus délicat pour ces entreprises du numérique que pour le découpage du géant des télécoms AT&T dans les années 1980, où il y avait des entités géographiques et des réseaux distincts. A une exception près qui est celle de Facebook, le découpage entre Facebook, Instagram et WhatsApp apparaît plus simple.

Mais pour réguler les Gafa, je pense qu'il faut appréhender ces entreprises en tant qu'écosystème et non en tant que plate-forme. Ce qui fait la puissance d'Amazon ce n'est pas seulement la plate-forme de sa place de marché, mais l'écosystème constitué de son empire logistique, de la publicité, du cloud, ou encore de Prime¹, etc.

« Pour réguler les Gafa, je pense qu'il faut appréhender ces entreprises en tant qu'écosystème et non en tant que plate-forme »

Certes, séparer l'activité des commerçants de la place de marché de la vente de produits « Amazon », ce qui empêcherait les services marketing du géant de se servir des informations des commerçants hébergés sur sa place de marché, éliminerait certains problèmes. Toutefois, au cœur du modèle économique on trouve aussi Amazon Prime, véritable machine de guerre commerciale, qui augmente les coûts d'entrée sur le marché pour tout concurrent potentiel, les algorithmes de recommandation, dont la loyauté est contestée, les contrats avec les commerçants... Des sujets qui ne devraient pas nécessairement trouver de réponse satisfaisante en cas de séparation.

Outre la faible probabilité d'un démantèlement, il n'est pas certain que celui-ci permette dans chaque cas de réintroduire de la concurrence, ce qui est pourtant un objectif majeur. Un des moyens d'y parvenir, outre l'interdiction de certaines pratiques qui sont d'ailleurs largement dénoncées dans le rapport du Congrès – comme les acquisitions qui visent à éliminer la concurrence, l'opacité des algorithmes et des contrats est de diminuer l'asymétrie d'informations –, est de forcer les entreprises au partage de certaines données, pour rendre possible à nouveau la concurrence.

Cela s'appréhende au cas par cas, marché par marché, comme va peut-être le faire le ministère américain de la Justice avec la publicité en ligne dans le cas de l'enquête sur Google. En tout état de cause et malgré trois condamnations par la Commission, le pouvoir de marché de Google reste entier !

Dans un cadre européen, cette mission doit être confiée à un régulateur, comme nous le faisons dans d'autres secteurs comme la régulation financière ou les télécoms. Réintroduire la concurrence ne se décrète pas, la régulation économique est un travail sur la durée.

L'élection de Joe Biden peut-elle changer la donne sur ces sujets ?

Comme Donald Trump, Joe Biden souhaite modifier le régime de responsabilité des plates-formes au regard des contenus accessibles, notamment en ce qui concerne la diffusion de propos haineux ou encore de désinformation. Le démocrate a été en particulier très critique à l'égard de Facebook. Actuellement aux Etats-Unis, comme en Europe, pour ces « intermédiaires techniques », c'est l'irresponsabilité qui prévaut au niveau légal et réglementaire.

Toutefois, jusqu'à présent, les propositions des démocrates et des républicains ne vont pas dans le même sens. Si le congrès est républicain, il sera difficile d'envisager un consensus.

Même analyse concernant les grandes préconisations du rapport du Congrès qui risqueraient de se retrouver bloquées.

Pour autant, on peut s'attendre à un certain nombre d'actions, telles que l'augmentation des budgets des autorités en charge de l'antitrust, une meilleure protection des consommateurs... En plus, évidemment, les enquêtes engagées vont avancer, et d'autres, dans les cartons, vont s'ouvrir.

- [1](#)L'offre Prime d'Amazon regroupe l'ensemble de ses services payants : de la livraison à la musique en passant par le streaming vidéo.

PROPOS RECUEILLIS PAR JUSTIN DELÉPINE