



19. Faut-il démanteler les GAFA ?

PROPOS RECUEILLIS PAR **Sandra Desmettre**, PROPOS RECUEILLIS PAR **Clément Gras**

DANS **REGARDS CROISÉS SUR L'ÉCONOMIE 2019/2 n° 25**, PAGES 235 À 243
ÉDITIONS **LA DÉCOUVERTE**

ISSN 1956-7413

ISBN 9782348060236

DOI 10.3917/rce.025.0235

Date de mise en ligne : 23/06/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2019-2-page-235?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Faut-il démanteler les GAFAs ?

Should we dismantle GAFAs?

ENTRETIEN AVEC PIERRE-JEAN BENGHOZI
Directeur de recherche au CNRS, professeur à l'École
Polytechnique et à l'Université de Genève

La campagne présidentielle américaine de 2020 a mis la question du démantèlement des GAFAs¹ sur le devant de la scène. Pouvez-vous nous donner un éclairage historique sur la manière dont se sont opérés les grands démantèlements par le passé (Standard Oil²...) ?

Effectivement, cette hypothèse est actuellement évoquée en Europe ou aux États-Unis par quelques candidats. Les régulateurs des autorités de concurrence disposent de l'option du démantèlement dans leur boîte à outils mais on est encore très loin d'une mise en œuvre concrète. La situation ne serait pas nouvelle. Vous avez rappelé l'exemple de la Standard Oil, il y a eu d'autres grandes décisions, notamment dans le secteur des télécoms, comme le démantèlement

1 Sigle qui désigne les géants américains du secteur numérique (Google, Apple, Facebook et Amazon).

2 Scindée en 34 sociétés à la suite d'un arrêt de la Cour suprême des États-Unis de 1911.

d'ITT³. Il y a eu aussi, en 1944 et 1948, dans le cinéma deux arrêts antitrust importants de la cour suprême étasunienne imposant la séparation entre les salles de cinéma et l'outil de production. Aujourd'hui même si certains acteurs évoquent cette option pour les GAFAs, il faut malgré tout garder à l'esprit que les politiques tendent parfois plutôt à intervenir pour protéger les situations industrielles existantes en limitant l'application des règles de concurrence. Il existe ainsi des gradations dans les politiques de concurrence et il faut remettre en perspective le débat sur le démantèlement des GAFAs. Au niveau européen ou français, des mesures ont été mises en place jusqu'ici mais elles ont montré leurs limites et n'ont pas substantiellement fait évoluer le caractère dominant des grandes plateformes. On a commencé par de petites « tapes sur les doigts » des GAFAs (injonctions ou faibles amendes rendues publiques), puis infligé des sanctions financières de plus en plus fortes, pouvant désormais aller jusqu'à 3-4 % du chiffre d'affaires mondial assorties d'injonctions pour certains régulateurs. Ce sont des sanctions qui commencent à faire économiquement plus mal, surtout si elles sont répétées. On peut dire, de manière imagée, que l'on commence à leur mordiller les mollets. Mais, si cela s'avère encore insuffisant, il restera l'outil atomique du démantèlement.

Encore une fois, nous n'y sommes pas aujourd'hui. En effet, les États peuvent se montrer réticents à prendre des mesures de régulation drastiques. En France, même si différents acteurs ont ainsi régulièrement appelé à une séparation fonctionnelle des opérateurs historiques d'infrastructure (SNCF, EDF ou Orange), les effets sont restés très limités. Aux États-Unis, du fait du jeu des lobbies, les grandes entreprises

3 En 1995, la compagnie mère, International Telephone and Telegraph Corporation, se divise en trois.

contribuent en outre de manière très significative au jeu électoral, ce qui est susceptible de créer une forme de « deal » implicite.

Est-ce que l'Union européenne serait mieux placée que les États-Unis pour imposer de telles mesures aux GAFAs ?

L'Union européenne, comme les États-Unis, bénéficie d'un effet de taille qui lui donne une capacité d'agir. On l'a bien vu avec les politiques mises en œuvre en matière de données personnelles⁴. L'Europe a été en capacité d'imposer le RGPD aux grands acteurs du numérique et cette initiative a ensuite percolé auprès d'autres juridictions, y compris dans des États américains tels que la Californie.

L'Europe a aussi pris de l'avance en ce qui concerne les mesures de neutralité du net, alors que la Commission fédérale américaine du commerce (FTC) est revenue en arrière depuis l'élection de Donald Trump.

Les États-Unis ont sans doute plus d'efficacité d'action lorsqu'ils veulent le faire, avec une force d'intervention des juges plus systématique que celle que l'on peut avoir en Europe. On le voit notamment sur la capacité des Américains d'agir de manière extra-territoriale, par exemple en ce qui concerne la fiscalité de leurs ressortissants, entreprises ou particuliers.

Du point de vue du droit de la concurrence, ce ne sont pas les positions dominantes qui sont

4 En particulier par le Règlement général sur la protection des données de l'Union européenne adopté en 2016 qui renforce et unifie la protection des données pour les individus au sein de l'Union européenne (RGPD).

critiquables mais les abus de position dominante. Pouvez-vous nous expliquer quels sont les potentiels abus reprochés aux GAFAs ?

Effectivement, ces abus peuvent être qualifiés de plusieurs manières. Les mesures de politique de concurrence sont essentiellement pro-consommateurs. Les premiers effets observables sur le consommateur sont les effets de prix. Si je suis en situation d'abus de position dominante, je vais alors pouvoir imposer des tarifs abusifs, soit aux consommateurs finaux, soit éventuellement à mes fournisseurs. On a eu l'exemple très clair en France avec l'arrivée de Free sur le marché de la téléphonie mobile en 2012. Cette entrée a en effet fait suite à de lourdes sanctions imposées par l'autorité de la concurrence aux trois opérateurs préexistants. À l'époque, c'était l'amende la plus lourde jamais infligée : le 1^{er} décembre 2005, le Conseil de la concurrence condamne les opérateurs SFR, Orange et Bouygues Telecom à une amende de respectivement 220, 256 et 58 millions d'euros pour entente. La France a désormais des tarifs de télécommunications parmi les plus faibles au monde, du fait d'un des marchés les plus concurrentiels.

En abus de position dominante, je ne suis pas non plus incité à innover car je n'ai pas de challenger qui me pousserait à me renouveler. Derrière l'innovation, on retrouve pour le consommateur l'accès à des services de meilleure qualité et à de nouveaux services (Lancaster, 1982).

Pour reprendre l'exemple de la téléphonie mobile, un autre des facteurs qui marquent l'arrivée de Free est le caractère très lent du développement de la 3G à cette époque car les opérateurs historiques n'y voyaient pas un grand intérêt. Au contraire, le caractère ensuite très concurrentiel a stimulé un développement bien plus rapide de la 4G.

Enfin, quand je suis en position dominante, je peux avoir intérêt à empêcher de nouveaux acteurs d'entrer sur le marché ou à éjecter ceux qui sont présents pour ne pas qu'ils me concurrencent sur de nouveaux produits ou sur les prix. Ce sont des effets d'éviction. Les GAFA ont une stratégie très claire de rachat, en particulier des start-ups positionnées sur des secteurs intéressants, pour ne pas voir émerger de concurrents (Kamepalli *et al.*, 2020).

Les régulateurs sont-ils déjà armés face à ces spécificités ou a-t-on besoin de nouveaux moyens d'action ?

Les régulateurs ne sont pas restés figés et se sont efforcés de renouveler leurs modalités d'intervention. L'autorité de la concurrence a pris des initiatives pour pouvoir s'autosaisir, sans devoir attendre qu'il y ait des victimes. L'idée est de regarder déjà ce qu'il se passe sans forcément avoir besoin d'une saisie formelle pour pouvoir instruire. Cela permet d'accélérer un peu le processus et d'anticiper de potentielles conséquences néfastes avant qu'elles ne surviennent.

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (Arcep) a su se montrer en avance en anticipant par exemple le risque de dominance des plateformes sur la neutralité de l'Internet. Sans saisine particulière et en agissant ainsi aux limites du cadre d'intervention que lui donne le législateur l'Arcep a ainsi permis progressivement de faire mûrir les réflexions et avancer les choses par le biais de projets législatifs portés ensuite par des parlementaires. Cela illustre la manière dont les régulateurs peuvent être en avance de phase pour mettre de nouveaux sujets à l'agenda, C'est aussi la même chose pour mettre en place de nouvelles modalités d'intervention.

Le *crowdsourcing*, également pratiqué par l'Arcep, est ainsi une manière récente d'enrichir les analyses du marché en faisant remonter des données de la part des consommateurs⁵. Parallèlement, la régulation par les données vise à produire et rendre publiques des données comparatives d'informations sur le marché et les offres de service qui fassent que les consommateurs puissent prendre des décisions de manière plus éclairée en ayant une vision enrichie de l'offre⁶.

Enfin, aujourd'hui les compétences des régulateurs sont essentiellement technico-économiques mais il y a des dimensions sur lesquelles ils sont beaucoup moins armés alors qu'elles deviennent déterminantes. Si l'on évoque, par exemple, la régulation des algorithmes et des mécanismes de recommandation opérés par les plateformes, les régulateurs doivent se doter de compétences pointues en informatique et intelligence artificielle. Or, à part la CNIL (commission nationale de l'informatique et des libertés) qui a investi et s'est construite depuis longtemps dans la dimension informatique, on a peu de régulateurs vraiment armés sur la compétence « *computer science* ». En effet, ces agences sont dans des situations de financement contraintes.

Comment modifier en profondeur la régulation pour répondre davantage aux défis du numérique ?

Il y aurait trois solutions possibles pour faire davantage coller la régulation aux enjeux contemporains.

5 C'est par exemple le cas pour l'expérience couverture réseau : <https://www.arcep.fr/la-regulation/grands-dossiers-thematiques-transverses/la-regulation-par-la-data.html>

6 <https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/note-aa1-regulation-par-la-data-juil2019.pdf>

À ce stade, seules les deux premières sont à l'ordre du jour. Or, il me semble que c'est plutôt la troisième qui serait la bonne.

Solution 1 : chaque régulateur reste dans son couloir et on met en place quelques coopérations. C'est ce qui s'est passé jusqu'ici. L'Autorité de la concurrence et l'Arcep échangent d'ores et déjà des avis lorsqu'il y a des sujets croisés.

Solution 2 : aller vers des redéfinitions des champs et des modes de coopération. C'est ce qui est en train de se jouer un peu aujourd'hui, avec notamment des incitations à mutualiser certains moyens. Par exemple, le CSA (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel) et l'Arcep constituent un service des études en commun. En effet, les enjeux qui concernent les réseaux et les contenus des plateformes sont très liés et les résultats de ces études pourront être appropriés, soit par l'un, soit par l'autre régulateur.

Solution 3 : tout remettre à plat et créer un régulateur global du numérique, et non des seuls réseaux. La proposition serait de repartir de zéro en réaffectant les moyens existants, plutôt que de chercher à bricoler en composant avec les logiques institutionnelles existantes. En somme, définir un nouveau design complet des autorités de régulation serait sans doute plus simple et plus efficace.

Une telle perspective ne veut pas dire qu'il ne faut pas conserver des compétences « cœur de métier » qui sont naturellement essentielles et reconnues par tous.

Au-delà de la question d'un démantèlement a posteriori, comment peut-on faire pour éviter que ces géants du numérique ne deviennent encore plus écrasants par le rachat systématique de leurs

concurrents potentiels ? Ou faut-il s'en remettre à la concurrence qu'elles se font entre elles ?

Il faut sans doute les deux ! On est dans des temporalités différentes. Il existe par exemple aujourd'hui un foisonnement de start-ups dans le domaine de l'intelligence artificielle. Si on laisse les plateformes acquérir ces acteurs émergents, on ne va faire que renforcer leur monopole. À partir du moment où les acteurs qui commencent à construire quelque chose sur un nouveau secteur sont automatiquement rachetés par les GAFAs, c'est dramatique car de nouveaux concurrents n'auront jamais le temps d'émerger.

Une mesure importante est donc de limiter ces acquisitions, qui ne sont pas forcément les méga-acquisitions et qui passent de ce fait aujourd'hui sous le radar habituel des autorités de concurrence. Souvent ce ne sont pas des acquisitions à des milliards de dollars mais une multiplication de petites acquisitions de start-ups. Après, la dynamique des marchés pourrait faire évoluer le système car les plus grands concurrents des GAFAs sont les GAFAs eux-mêmes. Ils ont d'ailleurs commencé à se concurrencer en se mettant à faire un peu tous la même chose. Il faut donc être attentif à cette dynamique concurrentielle, tout autant qu'à la concurrence des grands acteurs chinois que l'on va commencer à voir apparaître sur nos marchés (Baidu, Alibaba, Tencent et Xiaomi). Toutefois, tabler sur le fait que les dinosaures se battent entre eux reste un pari sur l'avenir, le risque étant que l'on en ait au final un seul plus gros que les autres. Un oligopole à deux ou à quatre reste un oligopole...

On constate que l'innovation aujourd'hui s'appuie beaucoup sur les méta-plateformes existantes ; par exemple, dès qu'il y a un besoin de localisation,

on utilise Google Maps. Voyez-vous un segment sur lequel un nouveau champion pourrait apparaître, peut-être du côté des BATX ?

Peut-être. Il n'est pas sûr que les GAFAs soient très innovants. Ils récupèrent sans doute aujourd'hui plus d'innovations qu'ils n'innovent directement eux-mêmes. Google reste très innovant sur son cœur de métier mais sur les autres applications qu'ils proposent, c'est moins évident. Et c'est un peu pareil pour Apple, qui est surtout innovant sur le design. D'où l'importance de la prévention des acquisitions de start-ups. Soit les GAFAs éjectent les concurrents en les rachetant, soit ils peuvent aussi le faire en changeant les règles du jeu. Par exemple, l'annonce de la suppression des cookies par Google éjecte de fait de belles entreprises qui avaient bâti leur modèle économique là-dessus. C'est une façon pour Google de rester au centre du jeu.

Propos recueillis par SANDRA DESMETTRE
et CLÉMENT GRAS (RCE)

Bibliographie

- AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE, Décision 05-D-65 du 30 novembre 2005 relative à des pratiques constatées dans le secteur de la téléphonie mobile.
- KAMEPALLI, S. K., RAJAN, R. G. et ZINGALES, L. (2020), *Kill Zone*. University of Chicago, Becker Friedman Institute for Economics Working Paper, (2020-19).
- LANCASTER, K. (1982), *Protection and product differentiation*. Columbia University.