

Publicité en ligne : Google double clique et gagne

Article à paraître dans la Revue Lamy de la Concurrence, janvier 2009.

François LÉVÊQUE, Professeur d'économie à Mines ParisTech.

L'acquisition de DoubleClick par Google, une entreprise technologique de publicité en ligne, a été autorisée sans conditions par la Commission des Communautés européennes et par la Commission fédérale pour le commerce des Etats-Unis. Jamais une autorisation totale n'a pourtant été tant discutée. Elle oppose des entreprises globales puissantes: Google, mais aussi Microsoft qui a cherché à la bloquer. Elle porte sur une industrie en pleine essor : la publicité en ligne, nerf de l'Internet. Elle fait craindre aux consommateurs des atteintes en matière d'utilisation de données personnelles. Cet article analyse les principales controverses qu'elle a suscitées.

En novembre 2007, la Commission fédérale du commerce américain (ci-après, FTC) a autorisé l'acquisition en l'état de DoubleClick par Google par quatre voix contre une. Dans une opinion discordante, Pamela Jones Harbour, a jugé que l'opération risquait de réduire significativement la concurrence. La Commission des Communautés européenne (ci-après, la Commission) a approuvé à son tour l'acquisition sans condition en mars 2008, à l'issue d'une enquête approfondie. De chaque côté de l'Atlantique, les autorités de la concurrence ont procédé à un examen minutieux de l'opération. Pour la première fois, elles ont été en mesure de mener une analyse complète du secteur de la publicité en ligne. A eux seuls les employés de la FTC ont conduit plus de cent entretiens et lus plus de deux millions de pages de documents¹. De tels efforts sans précédents s'expliquent par la place prise par Internet dans l'économie et la société, et par le rôle central que joue la publicité dans son essor.

L'article propose une vue d'ensemble des décisions de la FTC et de la Commission. Il se concentre successivement sur trois des points les plus discutées : la définition des marchés de la publicité en ligne, l'absence de concurrence indirecte ou potentielle entre les deux entreprises, et la possibilité de verrouillage des marchés après fusion. Cette discussion est précédée d'une brève présentation de la publicité en ligne et de l'intermédiation. Elle se conclut par une comparaison des analyses menées de part et d'autre de l'Atlantique.

La publicité en ligne

L'écran affichant les premiers résultats de la requête « Florence » sur Google fait apparaître à droite des liens sponsorisés d'hôtels susceptibles de répondre à votre projet de séjour. Cliquez dessus et l'entreprise de Mountain View recevra un dollar² de l'annonceur. Consultez les pages d'un blog sur le football et une bannière se déroule en haut de l'écran vantant l'abonnement à une

¹ Voir la décision de la FTC, note de bas de page 2.

² Voir Evans (2008), p. 14.

chaîne de télévision payante. L'éditeur du blog percevra quelques millièmes d'euros par lecteur de la part de Google, ou de tout autre intermédiaire choisi et rémunéré par l'annonceur. Ces exemples de publicité en ligne sont deux grains de sable d'un marché qui s'est élevé à plus de 17 milliards d'euros en 2006 dans le monde³. Cette somme⁴ se partage principalement entre les entreprises dont les sites bénéficient du plus large trafic (Google, Yahoo, Microsoft, AOL, eBay), mais elle irrigue également des centaines de milliers de sites. Elle ne représente que 6% des dépenses publicitaires mondiales réalisées la même année ; elle devrait cependant près de doubler en 2008 et atteindre 10% du marché publicitaire en 2010.

La possibilité de pister et de cibler les utilisateurs explique son succès auprès des annonceurs. Internet rapproche les publicitaires de leur rêve de toujours : toucher au bon moment le consommateur intéressé par le produit ou service dont ils vantent les mérites. En lisant telle page ou en tapant telle requête, l'internaute révèle ce qu'il recherche, ce dont il a besoin, ce qui l'intéresse. Cette information instantanément collectée et analysée déclenche, en quelques dixièmes de seconde, la sélection et l'apparition d'annonces sur l'écran. Le clic pour les ouvrir puis l'achat éventuel en ligne procurent des indicateurs précieux pour évaluer la performance des campagnes. La publicité en ligne permet ainsi de réduire un énorme gaspillage - la diffusion d'annonces auprès de non consommateurs potentiels (e.g., une annonce de shampoing vue par un chauve), et de mieux calculer le retour sur investissement. Sachant que de plus le temps de connexion des individus sur Internet augmente, l'engouement actuel des annonceurs et éditeurs pour la publicité en ligne devrait persister de longues années.

Comme pour n'importe quelle forme de publicité, la vente d'espace sur Internet est réalisée en direct ou au travers d'intermédiaires. Les grands éditeurs disposent en général de leur propres équipes de vente (e.g., régies publicitaires des journaux ou des chaînes de télévision) tandis que ceux de plus faible taille, de même que les petits annonceurs, font appel à des grossistes (e.g., agences et réseaux). Ces derniers agrègent des espaces publicitaires, des offres d'annonces, ou les deux, ce qui facilite leur appariement. Cet appariement est essentiel d'un point de vue économique car chaque annonce est destinée à un public plus ou moins spécifique, et chaque espace est regardé par un public également plus ou moins spécifique. L'appariement réussi est celui qui aboute les deux bons morceaux et crée ainsi le plus de valeur. Bien entendu, plus l'intermédiaire agrège d'annonceurs, et donc d'annonces, plus il est attractif pour un éditeur car plus ce dernier a de chances de placer son espace et de mieux le vendre. De même, plus un intermédiaire agrège d'espaces d'éditeurs, et donc de paires d'yeux de différents utilisateurs, plus il est attractif pour un annonceur car plus ce dernier a de chances de placer son annonce auprès d'un individu intéressé par son produit. Le lecteur reconnaîtra ici le modèle économique des marchés bifaces, à l'instar des cartes de paiements ou des clubs de rencontre, pour lesquels l'augmentation de clients d'un côté (commerçants ou hommes mûrs) augmente l'utilité des clients de l'autre côté (consommateurs ou veuves).

Dans le cas d'Internet, la mise en relation des annonceurs et des éditeurs présente également une dimension technique essentielle puisque qu'il s'agit de mettre en relation utilisateur et annonce de façon instantanée et donc automatisée. L'automatisation de la collecte d'informations sur les pages lues et les requêtes, de leur analyse, de l'appariement des espaces et des annonces, de l'apparition de ces dernières sur l'écran, du suivi de leur impact et de l'enregistrement pour

³ Voir la décision de la Commission, §9.

⁴ Il s'agit d'une estimation grossière car les statistiques sur la publicité en ligne restent dispersées. On notera par exemple que la décision de la Commission avance pour l'année 2006 le chiffre global de 17 milliards d'euros (§9) puis une fourchette de 19,4 à 24,1 milliards d'euros (§97).

facturation est réalisée par des logiciels. DoubleClick est un des chefs de file de cette industrie qui conçoit et met en oeuvre ces programmes de diffusion, de gestion et de mesure de la publicité en ligne.

Il existe de nombreuses manières de découper la publicité en ligne. En général, la publicité liée à l'utilisation des moteurs de recherche est distinguée des autres. Il s'agit presque toujours de textes, les prix sont fixés en montant par clic effectif, et les annonceurs enchérissent pour obtenir les mots clefs. Ce segment représente de l'ordre de 40% des recettes totales de la publicité en ligne⁵. Google le domine avec une part de marché comprise entre 50 à 70 %⁶ en 2006. La firme de Mountain View détient le record de requêtes⁷ mais aussi celui de leur valorisation.

Une seconde segmentation distingue la publicité en ligne sous forme de texte et la publicité en ligne sous forme d'affiche (*Display*), par exemple une photo ou une vidéo et un slogan qui apparaissent à différents endroits de l'écran. L'affiche peut avoir été sélectionnée automatiquement à partir des mots clefs contenus dans la page (on parle alors de publicité contextuelle), ou à partir d'autres informations qui dessinent le profil de l'utilisateur grâce aux sites qu'il a visité (cookies). Les prix sont en général fixés en \$ ou en € pour 1000 impressions, c'est-à-dire par millier de fois que l'affiche est placée devant les yeux des visiteurs de la page. La publicité par placement d'affiche recoupe en partie (voir tableau 1) le segment de la publicité non liée à la recherche. Ce segment de marché représente 32% des recettes de publicité sur Internet aux Etats-Unis⁸ et 42 % pour l'Europe⁹. Il est dominé par les grands portails de Yahoo, Microsoft et AOL mais reste beaucoup moins concentré que le segment de marché de la publicité liée aux moteurs de recherche. Publicité contextuelle mise à part, le segment de marché de l'affiche se fournit en outils de diffusion, gestion et mesure d'audience auprès de DoubleClick à hauteur de 50%¹⁰.

Tableau 1 : Caractéristiques des principales formes de publicité en ligne

	Publicité liée à la recherche	Publicité contextuelle	Publicité par profilage
Origine de l'information utilisée sur le consommateur	Mots clefs	Mots clefs	Pages visitées (cookies)
Forme de l'annonce	Texte	Texte/Affiche	Affiche

Une troisième segmentation distingue l'espace publicitaire de premier choix (ou premium) des autres. Cet espace est le plus convoité par les publicitaires car il est le plus visible. Il correspond au haut ou à la droite des pages les plus importantes des sites (e.g., la page d'entrée). En règle générale, les grands éditeurs vendent cet espace directement. Leurs équipes internes ou leurs régies discutent et négocient avec les annonceurs. L'espace de second choix, dit aussi non réservé,

⁵ Chiffre donné par Evans (2008) table p.7 pour les Etats-Unis.

⁶ Voir décision de la Commission § 100.

⁷ 49,6% en novembre 2006 selon Evans (2008) tableau 2 p. 10 pour novembre 2006.

⁸ Voir Evans (2008) p.7.

⁹ Voir la décision de la Commission §103.

¹⁰ Entre 40% et 50% dans l'Espace Economique Européen selon la décision de la Commission (§115) et 63% dans le monde selon Hahn et Singer (2008) p.17.

est de moindre valeur. Il est le plus souvent rempli en passant par des intermédiaires¹¹, y compris dans le cas des grands éditeurs. En terme économique, la vente directe d'espace représente environ 70% du marché¹².

Citons enfin pour mémoire le marché des annonces classées. Il n'est pas affecté par l'acquisition de DoubleClick par Google et se place loin derrière les deux précédents en terme de recettes¹³.

L'intermédiation entre annonceurs et éditeurs

Pour ouvrir son site à la publicité, l'éditeur doit marquer ses pages et les espaces offerts (e.g., colonne de droite). Il doit également paramétrer un automatisme d'arbitrage qui permet de sélectionner les annonceurs (e.g., celui qui a proposé le meilleur prix pour un mot clef). Grâce aux marqueurs (*tags*), dès lors qu'un utilisateur accède à un site, le serveur de contenu de l'éditeur entre en communication avec son serveur de publicité qui lui même appelle le serveur de l'annonceur sélectionné. Ce dernier choisi l'annonce et l'envoi sur la page de l'éditeur. Comme nous l'avons déjà vue, cette opération de diffusion publicitaire (*ad serving*) se déroule en moins d'une seconde et repose sur des outils informatiques. Ils sont conçus par de nombreux intervenants :

Certaines entreprises, comme DoubleClick avant son rachat, sont indépendantes. Cette société technologique californienne a mis au point et commercialise le programme de diffusion d'affiche, DART, le plus vendu au monde et en Europe¹⁴. Cet outil comprend également des fonctionnalités qui permettent aux éditeurs et aux annonceurs de gérer leur espace et de mesurer l'audience. Avant son acquisition récente par Microsoft, aQuantitative/Atlas était également un fournisseur indépendant. A la différence de DoubleClick, cette entreprise ne propose ses services qu'aux annonceurs. De même, RealMedia/OpenAdStream, racheté par l'agence de publicité WPP ne s'adresse qu'aux éditeurs. Notons que les outils côté annonceur et côté éditeur sont très différents, mais qu'il sont en général compatibles entre eux.

Certains outils de diffusion sont également développés en interne par de grands moteurs, éditeurs ou annonceurs. Google a mis au point et opère AdWords et AdSense. Le premier permet aux annonceurs d'enchérir pour les mots clefs et de placer leurs liens sur les pages du moteur de recherche. Le second s'adresse aux éditeurs qui accueillent de la publicité contextuelle et aux éditeurs qui insèrent un encart de recherche Google sur leur site. Yahoo! a également élaboré son propre outil. Il en est de même pour certains annonceurs, tel eBay. En règle générale, les outils développés en interne ne sont pas commercialisés et sont liés à d'autres produits ou services. Par exemple, AdSense de Google n'est pas disponible tel quel sur le marché ; il est inséparable des services d'intermédiation proposés par Google à son réseau d'éditeurs. Google, outre son moteur, est aussi en effet à la tête d'un réseau de publicité (*ad networks*). Il regroupe notamment les espaces de nombreux petits et moyens éditeurs pour la réception de publicité contextuelle ou liée à la recherche. Ce réseau reçoit plus de 166 millions de visiteurs uniques par mois¹⁵, soit à peu près l'équivalent du trafic de Google sur ses propres sites (171 millions de visiteurs unique par mois).

¹¹ Voir la décision de la Commission §19.

¹² **Retrouver la source.**

¹³ 17% des recettes pour les Etats-Unis selon Evans (2008) p.7.

¹⁴ Voir la décision de la Commission, §115, tab. 6.

¹⁵ Voir la décision de la Commission § 112.

Les outils permettant de diffuser la publicité en ligne se combinent donc très différemment aux autres activités. Ils peuvent être intégrés à l'activité d'intermédiation, ils peuvent aussi être intégrés à l'activité d'annonceur ou d'éditeur. Le tableau 2 illustre la diversité des cas de figure rencontrés. Notons que l'existence d'entreprises spécialisées permet aux annonceurs et aux éditeurs de choisir des fournisseurs différents pour les outils de diffusion et les services d'intermédiation. Par exemple, l'annonceur peut choisir OpenAd, l'éditeur Bluestream, et, s'il s'agit de vente indirect, passer en plus par un intermédiaire qui sera encore une entreprise différente, telle Oridian. Les annonceurs peuvent également faire appel à une bourse de publicité (*ad exchange*) comme Quigo qui assure l'intermédiation sur sa propre plateforme technique.

Tableau 2 : Les différents niveaux d'intégration verticale dans les activités de publicité en ligne

	Editeur de Contenu (et moteur de recherche)	Producteur d'outils de publicité en ligne côté éditeur	Intermédiation	Producteur d'outils de publicité en ligne côté annonceur	Annonceur
Google/Yahoo /Microsoft	x	x	x	x	
Quigo		x	x	x	
Cnet	x	x			
eBay				x	x
WPP		x	x		
DoubleClick		x		x	
OpenAd				x	
Bluestream		x			
Oridian			x		

La délimitation des marchés pertinents

La Commission européenne distingue dans sa décision trois marchés produits : le marché de la fourniture d'espace de publicité en ligne, le marché de l'intermédiation de la publicité en ligne, et le marché des technologies de diffusion d'affiches.

Le premier reprend la séparation entre publicité en ligne et autres formes de publicité issue de décisions précédentes¹⁶. La Commission laisse ouverte la possibilité de subdiviser le marché selon que la publicité est liée à la recherche ou non. A l'inverse, la FTC tranche. Elle distingue un marché pertinent de la publicité en ligne lié à la recherche car « l'espace vendu par les moteurs de recherche n'est pas un substitut de l'espace vendu directement ou indirectement par les éditeurs ou vice et versa »¹⁷. Quoiqu'il en soit des subdivisions de ce marché, seul Google est présent. DoubleClick ne vend pas d'espace publicitaire en ligne.

Le second marché produit, les services d'intermédiation, repose sur la distinction déjà mentionnée entre le circuit court entre éditeur et annonceur, et l'échange réalisé via un intermédiaire de publicité en ligne. Il existe deux marchés distincts car les petits éditeurs ne peuvent pas vendre directement du fait des coûts fixes élevés pour entretenir une équipe commerciale et car les grands éditeurs ne peuvent pas non plus commercialiser en propre la totalité de leur espace - certains de leurs emplacements, les moins bons, trouvent souvent preneur seulement grâce aux

¹⁶ Voir la décision de la Commission, note de bas de page 36 page 18.

¹⁷ Décision de la FTC p. 3.

intermédiaires. La Commission laisse en revanche ouverte la nécessité de subdiviser plus avant le marché de l'intermédiation, en particulier en distinguant l'intermédiation de la publicité liée à la recherche de celle qui met en œuvre d'autres formes de publicité en ligne. Là encore, la FTC tranche en définissant un seul marché des annonces vendues par les intermédiaires, qu'il s'agisse de publicité liée à la recherche, de publicité contextuelle, ou d'affiches placées selon le profil des utilisateurs. Là aussi, quelles que soient les subdivisions, seul Google propose des services d'intermédiation. DoubleClick n'est pas présent sur ce marché.

Le troisième marché pertinent, celui des outils de diffusion des annonces, repose sur la distinction mentionnée plus haut entre texte et affiche. Contrairement aux marchés pertinents précédents, la Commission reprend ici la position des parties notifiantes. Pour ces dernières les outils pour placer les affiches requièrent un niveau de fonctionnalité élevé pour mesurer l'impact publicitaire tandis que le nombre de clics suffit pour évaluer une publicité de liens sponsorisé. La Commission ajoute à cet argument que son investigation confirme la séparation des deux marchés. Elle note que la structure de l'offre diffère : les solutions techniques de diffusion d'affiches sont fournis comme des prestations à part entière alors que les solutions de diffusion des annonces textuelles sont associées à la vente d'espace. Elle souligne enfin que les outils pour servir les éditeurs et les outils pour servir les annonceurs sont différents¹⁸ et pourraient¹⁹, comme le défendent les parties notifiantes, conduire à subdiviser le marché des outils encore plus finement. En conséquence de ce troisième découpage, AdSense de Google et DART de DoubleClick n'appartiennent pas au même marché. Les deux entreprises ne sont donc pas des concurrents directs dans la fourniture de technologie de diffusion d'annonces de publicité en ligne. La FTC ne définit pas le marché des technologies de diffusion d'annonces exactement de la même façon. Elle le sépare selon que l'outil de diffusion est commercialisé à part auprès de tiers (*Third party ad serving*) et selon que l'outil sert les annonceurs ou les éditeurs. Par exemple la version de DART pour les annonceurs (ci-après, DFA) et la version de DART pour les éditeur (ci-après, DFP) appartiennent à des marchés distincts²⁰. Cette définition ne change cependant pas le résultat : pour la Commission européenne comme pour la FTC, les outils de diffusion des deux entreprises notifiantes ne sont pas dans le même marché.

Concurrence indirecte entre AdSense et DART

Pour Hahn et Singer (2007), le marché des outils de diffusion de publicité en ligne ne forme qu'un seul marché pertinent. Ces auteurs ne prétendent évidemment pas que les outils sont interchangeables, par exemple qu'un annonceur puisse utiliser un outil de diffusion de publicité contextuel à la place d'un outil de diffusion de liens sponsorisés ou même à la place d'un outil de diffusion d'une affiche choisie en fonction du profil de l'internaute. Ces applications informatiques sont trop différentes sur le plan des fonctionnalités pour être directement substituables. Le raisonnement des deux auteurs se fonde sur la substituabilité entre les canaux de vente de la publicité en ligne : à prix et performance équivalents un annonceur est indifférent entre placer un lien sponsorisé, une annonce contextuelle ou une affiche. Dès lors, si le coût de l'outil de diffusion de DoubleClick augmente, le prix total de passage d'une affiche augmente et l'annonceur se reporte vers une autre forme de publicité en ligne et utilisera un autre outil de diffusion. L'ensemble des outils de diffusion, y compris ceux de Google et de DoubleClick, peuvent donc entrer ainsi indirectement en concurrence. En d'autres termes, un monopoleur hypothétique produisant tous les outils de placement d'affiche ne pourrait imposer une

¹⁸ Décision de la Commission § 79.

¹⁹ Décision de la Commission § 81.

²⁰ Voir aussi Seidman et Naglieri (2008).

augmentation significative de son prix de façon profitable ; pour ce faire, il faudrait qu'il détienne aussi l'ensemble des outils pour diffuser la publicité contextuelle, ainsi que l'ensemble des outils de diffusion de la publicité liée aux moteurs de recherches. La frontière du marché pertinent produit serait alors atteinte.

Le raisonnement précédent repose sur deux points clefs : la substituabilité entre les formes de publicité en ligne et l'effet de report des annonceurs sur un autre canal de vente quand le prix d'un outil de diffusion augmente. Selon les auteurs, la thèse de la substituabilité est validée par une enquête réalisée auprès de 200 directeurs de publicité américains. Ils sont près de 70% à avoir répondu qu'une augmentation de plus de 10% du prix de placement des affiches les conduirait à augmenter leurs achats de publicité contextuelle²¹ ou de publicité liée à la recherche²². Le second point serait également établi par la même enquête. Elle montre que 28% des annonceurs interrogés réagirait à une élévation de prix de 10% des outils de DoubleClick en augmentant leur placement de publicité contextuelle ou liée à la recherche. Cet effet de report est contesté par R. Dhar (2007). Il n'est pas plausible à ses yeux car le coût lié à l'utilisation des outils pour placer les affiches en ligne ne représente que quelques pourcents du coût total du placement de l'affiche pour l'annonceur. Dhar avance le chiffre de 2%. Il paraît en effet difficile de croire à l'effet de report d'une augmentation de 10% de DART vers d'autres formes de publicité lorsque cette augmentation ne se traduit que par une élévation de 0,2% du coût total du placement d'affiches. Dhar explique les réponses obtenues dans l'enquête par la formulation ambiguë des questions et leur incompréhension par les personnes interrogées. Selon la Commission européenne la part des outils de diffusion s'élève entre 2 et 5% du coût total pour la majorité des entreprises interrogées lors du test de marché²³. Hahn et Singer la situent en moyenne à 11% sur la base d'un prix de 1,15 US \$ pour 1000 impressions et d'un coût des outils de 0,125 US \$ pour 1000 impressions.

Notons que pour apprécier la concurrence entre AdSense de Google et DART de DoubleClick, il faudrait en toute rigueur rapporter le coût des outils de diffusion non au coût total mais au coût, plus faible, de l'intermédiation. Imaginons que pour vendre un espace de second choix, un éditeur soit confronté à l'alternative suivante : acquérir les services de DoubleClick et y adjoindre ceux d'un réseau d'intermédiation, ou adopter la solution Google qui lie les deux types de service. Dans le premier cas, cela lui coûte 0,45 \$/1000 impressions, montant qui se décompose en 5 cents pour DART Editeur et 40 cents pour l'intermédiation²⁴. Si DoubleClick augmente son prix de 10%, le coût de la solution non liée augmente de 1% ($[45,5-45]/45$). Dès lors que le réseau de Google est aussi performant que les autres réseaux, l'éditeur a intérêt à opter pour la solution AdSense. On pourrait alors prétendre dans ce cas de figure que Google exerce une contrainte sur le prix des outils commercialisés par DoubleClick et que la fusion la fait disparaître.

Le schéma précédent n'est cependant guère convaincant. La contrainte est vraisemblablement peu sensible. Primo, comme le souligne la Commission²⁵, le réseau d'intermédiation de Google est assez spécifique. Il offre principalement de la publicité contextuelle sous forme de texte alors que la plupart des autres réseaux permettent de placer des affiches selon le profil des utilisateurs. Secundo, une augmentation de prix de 1% reste faible. On considère souvent qu'une augmentation pour être significative, c'est-à-dire modifier les comportements, doit au moins être égale à 5%. Si on suit cette convention, DoubleClick devrait alors augmenter son prix de 50% pour qu'un

²¹ Voir Hahn et Singer (2007) tab. 5.

²² Voir Hahn et Singer (2007) tab. 7.

²³ Voir décision de la Commission § 197 et note de bas de page 114.

²⁴ Voir décision de la Commission note de bas de page 116.

²⁵ Voir décision de la Commission note de bas de page 119.

éditeur bascule vers la solution liée de Google ! Enfin, et surtout, la contrainte principale qui s'exerce sur les prix pratiqués par DoubleClick est celle provenant de ses concurrents directs, c'est-à-dire les autres fournisseurs d'applications commerciales qui permettent de placer des affiches en ligne. La Commission le montre à travers une analyse approfondie de la concurrence dans le marché des technologies de diffusion d'affiches²⁶. Elle met en particulier en évidence le caractère modéré des coûts de déverrouillage des utilisateurs et une baisse sensible des prix alors que la demande augmente.

Concurrence potentielle

Au moment de la transaction, Google cherchait à entrer dans le marché de DoubleClick. L'entreprise de Mountain View avait débuté le développement d'une série d'applications pour diffuser des affiches auprès des éditeurs et des annonceurs. Si ce projet avait abouti, GFP (Google for Publishers) aurait directement concurrencé DFP (DART for publishers) et GFA (Google for Announcers) DFA (DART for advertisers). Pour la Commission européenne, rien ne dit que cette initiative aurait été couronnée de succès. L'eût-elle été, Google ne serait devenu qu'un concurrent de DoubleClick parmi d'autres²⁷. Le raisonnement de la Commission suit ainsi les deux étapes prescrites dans les lignes directrices sur les fusions horizontales et rappelées dans la décision : examen des chances du concurrent potentiel de devenir un concurrent effectif, vérification de l'existence d'un nombre suffisant de concurrents potentiels. Ce second volet est toutefois adapté aux circonstances du cas²⁸ ; l'accent ayant été mis sur l'existence après fusion de concurrents actifs plutôt que sur le maintien d'autres concurrents potentiels. Les lignes directrices se placent en effet dans le cas où la fusion risque d'éliminer un entrant potentiel dans un marché dominé par l'autre partie notifiante. Or DoubleClick ne détient pas de position dominante. Peu importe si Google avait été l'unique entrant potentiel puisque les concurrents déjà présents sur le marché sont suffisamment nombreux.

La FTC partage la conclusion de la Commission. Une entrée réussie de Google « est de façon improbable susceptible d'entraîner un effet proconcurrentiel car le marché est concurrentiel »²⁹. Elle rappelle que malgré sa part de marché élevé, DoubleClick ne détient pas de pouvoir de marché. Dans son opinion discordante, Pamela Jones Harbour prétend au contraire que DoubleClick domine le marché et que l'entrée de Google aurait probablement bénéficié aux éditeurs et annonceurs en termes de prix et de qualité.

Avant l'opération, DoubleClick était également en train d'entrer sur un marché de l'autre partie notifiante, celui de l'intermédiation. D'une certaine façon, il s'agit ici moins d'une entrée potentielle que d'une entrée effective : avant la fusion la plateforme d'échange, DoubleClick AdExchange, était déjà opérationnelle aux Etats-Unis. Néanmoins, en Octobre 2007 elle n'y réalisait qu'un nombre marginal de transactions (moins de 1% de celles de la plateforme Right Media appartenant à Yahoo!³⁰) et n'avait pas été encore lancée en Europe. La Commission examine longuement³¹ si DoubleClick pouvait devenir un concurrent clef sur ce marché, c'est-à-dire bénéficiant d'avantages sur les autres intermédiaires déjà présents. Elle se penche tour à tour sur les avantages que DoubleClick AdExchange aurait pu retirer (i) de son intégration à la fourniture d'outils de diffusion, (ii) de sa base de clients éditeurs et annonceurs (iii) et de sa base

²⁶ Voir décision de la Commission § 119 à 175.

²⁷ Voir décision de la Commission § 285.

²⁸ Voir décision de la Commission note de bas de page 127 p. 61.

²⁹ Voir la décision de la FTC p. 8.

³⁰ Voir décision de la Commission § 191.

³¹ Voir décision de la Commission § 222 à 277.

de données sur les comportements de consommateur. Aucun avantage unique ne ressort de son analyse. La Commission conclut qu'un nombre suffisant de concurrents, aussi forts que DoubleClick aurait pu l'être, seront présents sur le marché après la fusion. Celle-ci ne modifie donc pas l'intensité de la concurrence. Dans sa décision, la FTC est plus expéditive. Elle se contente de mentionner dans une note de bas de page³² que ce marché est fragmenté et que DoubleClick ne détient pas une position unique qui la conduirait à augmenter significativement la concurrence.

Effets non- horizontaux

L'intérêt de la fusion pour Google est de pouvoir offrir un service complet d'intermédiation à ses clients. En effet, sans le rachat de DoubleClick, les éditeurs et les annonceurs de son réseau AdSense intéressés par la publicité sous forme d'affiche doivent : soit faire appel à un fournisseur d'outil tiers (e.g., DoubleClick) ; soit confier leur besoin pour ce type de format à un intermédiaire intégré (Quigo) ; soit enfin même quitter Google pour Microsoft ou Yahoo qui offrent un service de bout en bout. Comme l'indiquent eux-mêmes les dirigeants de Google³³, la raison principale de l'acquisition de DoubleClick est d'accélérer le déploiement de l'entreprise dans le domaine de la publicité sous forme d'affiche.

A l'instar de Microsoft, de nombreux concurrents ont exprimé la crainte que cette accélération ne repose sur des pratiques de verrouillage conduisant à leur marginalisation et portant préjudice aux consommateurs. La principale stratégie anticoncurrentielle invoquée est celle qui verrait Google écartier ses rivaux du marché de l'intermédiation de la publicité en ligne en prenant appui sur la position clef de DoubleClick sur le marché des outils de diffusion des affiches. Cette stratégie générique pourrait, par exemple, consister à relever le prix de DART auprès des annonceurs ou des éditeurs faisant appel à des services d'intermédiation concurrents, à lier l'outil de DoubleClick et les services de Google, ou encore à favoriser le placement de publicité sur les sites du réseau de Google en biaisant le mécanisme d'arbitrage incorporé dans DFA. Quelle que soit la version retenue, le scénario de l'après-fusion avancé par les concurrents est à peu de choses près identique : la nouvelle entité contrôle une plateforme d'intermédiation puissante et dispose de l'outil de diffusion d'affiche le plus utilisé ; elle pourra forcer certains clients de DART à recourir à ses services d'intermédiation ; devenue encore plus grande, la plateforme attirera de nouveaux annonceurs et éditeurs car les chances de succès d'un bon appariement seront plus élevées ; finalement, le marché de l'intermédiation finira par basculer tout entier entre les mains de Google et les concurrents disparaîtront.

Dans sa décision, la Commission examine si le déroulement d'un tel scénario est probable. Elle s'interroge successivement sur la capacité de la nouvelle entité à mener à bien une telle stratégie, sur ses incitations à la mettre en œuvre, et sur son effet sur la concurrence. Elle suit ainsi pas à pas, - et en avant-première, les lignes directrices sur les fusions non horizontales. Celles-ci ont en effet été adoptées officiellement en novembre 2007, soit 3 mois après la notification de l'acquisition de DoubleClick par Google.

La capacité de la nouvelle entité à verrouiller le marché de l'intermédiation est invalidée pour deux raisons principales. En premier lieu, la Commission rejette l'idée que DoubleClick détienne un pouvoir de marché. Comme elle l'a établi dans son évaluation de la concurrence, il existe de nombreux outils disponibles similaires et les clients peuvent les adopter car les coûts de

³² Décision de la FTC, note de bas de page 8, p. 8.

³³ Voir AAI (2007) note de bas de page 34 et décision de la Commission § 312.

changements de fournisseurs, quoique significatifs, ne sont pas dirimants. En second lieu, les effets de réseaux indirects ne sont pas suffisamment puissants pour qu'une seule plateforme d'intermédiation finisse par s'imposer sur le marché. La Commission reconnaît que la taille permet d'augmenter la chance de rencontre entre une annonce spécifique et un besoin d'utilisateur spécifique ainsi que la valeur créée par cet appariement. Elle met cependant en lumière que la plupart des éditeurs et annonceurs n'ont pas de relation exclusive avec les fournisseurs de services d'intermédiation. Environ la moitié des éditeurs européens font appel à au moins deux intermédiaires. L'importance de cette relation multicarte (multi-homing) est d'ailleurs cohérente avec le fait que de nombreuses plateformes d'intermédiation se soient développées et aient crû en parallèle ces dernières années.

Les incitations à verrouiller le marché dépendent de la stratégie particulière qui serait suivie. La Commission examine notamment plusieurs pratiques de vente liée. Elle cherche à chaque fois à vérifier si le manque à gagner lié à la diminution des ventes de DART serait compensé par le gain apporté par l'augmentation des ventes des services d'intermédiation. Elle analyse aussi le cas de manipulation du mécanisme d'arbitrage de DART pour favoriser le placement d'affiche sur les pages des éditeurs du réseau de Google. Ici, le coût direct est très faible puisqu'il suffit de modifier des lignes de code. En revanche, la Commission montre que la probabilité de détection de cette manipulation est élevée et que la réaction des clients serait très coûteuse pour Google sur le plan commercial et pour sa réputation.

La Commission note enfin que même dans le cas où la nouvelle entité aurait été capable et aurait eu intérêt à mettre en œuvre une stratégie de verrouillage, son effet négatif sur la concurrence et les consommateurs reste une question ouverte. Le rapprochement entre Google et DoubleClick n'est pas le seul qui puisse donner naissance à des offres liant services d'intermédiation et outils de diffusion. Microsoft, Yahoo ou AOL sont également intégrés sur ces deux activités. Des entreprises d'intermédiation comme ValueClick ou Quigo ont également développé en interne des outils de placement d'affiches. En d'autres termes, la disparition de concurrents spécialisés dans la fourniture de services d'intermédiation n'élimine pas celle que peuvent se livrer les entreprises intégrées.

Une autre variante du scénario anticoncurrentiel a également été examinée par la Commission. Elle correspond à un verrouillage prenant cette fois appui sur la position de Google sur le marché de l'intermédiation. Il serait fastidieux de présenter ici les arguments de la Commission pointés tout au long de ce second tryptique Capacité/Incitation/Effet sur la concurrence. Ils se recoupent en grande partie avec ceux présentés plus haut. Retenons seulement une différence quant au pouvoir de marché initial. Nous avons vu qu'aux yeux de la Commission DoubleClick ne détenait pas un pouvoir de marché significatif. La Commission émet un avis moins tranché sur la position de Google. Elle n'exclut pas que l'entreprise de Mountain View dispose d'un tel pouvoir tant en ce qui concerne le marché de la publicité liée à la recherche que celui des services d'intermédiation.

La dernière variante étudiée par la Commission porte sur la possibilité de forclusion à partir de la réunion des bases de données de Google et de DoubleClick. La première dispose grâce au succès de son moteur de recherche du plus vaste enregistrement au monde de requêtes et de clics sur les pages de résultats tandis que la seconde stocke pour ses clients des montagnes de données sur les sites visités. La nouvelle entité pourrait par exemple savoir que « le même utilisateur au cours de la semaine passée a réalisé une recherche pour les termes A, B et C et a visité les pages web X, Y et Z »³⁴. Cependant la Commission souligne que DoubleClick n'est pas autorisé à utiliser les

³⁴ Voir décision de la Commission § 360.

données qu'il recueille pour le compte de ses clients. Elle ajoute qu'en tout état de cause, la nouvelle entité ne serait pas la seule à pouvoir combiner de telles données. Microsoft et Yahoo disposent aussi de données équivalentes issues de leur moteur de recherche et de leur plateforme d'intermédiation.

Seul le scénario dans lequel Google prend appui sur la position de DoubleClick pour dominer le marché de l'intermédiation est étudié par la FTC. A l'instar de la Commission européenne, la FTC rejette l'idée que la fusion puisse conduire à un basculement de ce marché au profit de la nouvelle entité. Elle souligne que les économies de réseau sont limitées par le recours des éditeurs et des annonceurs à plusieurs plateformes d'intermédiation et par l'importance de la différenciation produit – la taille n'est qu'un facteur parmi d'autres pour le choix d'une plateforme. A l'instar de la Commission encore, elle rappelle qu'un effet de levier suppose que l'entité dispose au moins d'une position dominante sur l'un des marchés concernés. Ce n'est ni le cas de Google sur le marché de l'intermédiation, ni celui de DoubleClick sur le marché des outils de diffusion commercialisés auprès de tiers. La FTC examine également la possibilité post-fusion d'une manipulation du mécanisme d'arbitrage de DART. Elle la rejette, comme la Commission, du fait d'une détection aisée par les clients et de la perte de crédit pour la nouvelle entité qui s'ensuivrait.

Deux commissaires de la FTC ne partagent cependant pas les vues de la majorité sur les effets verticaux de l'opération. Pour Pamela Jones Harbour, les effets de réseaux additionnels entraînés par la fusion sont considérables et le basculement du marché de l'intermédiation en faveur d'un seul opérateur, la nouvelle entité, est probable. Elle la décrit comme l'entreprise qui sera capable de dominer la 'base de données des intentions' des individus et qui deviendra un 'super-intermédiaire'. Elle reproche à la majorité de ne pas avoir porté une plus grande attention aux effets de réseaux et d'être passé trop rapidement sur les effets de long terme de l'appariement des bases de données de Google et de DoubleClick. De son côté, Jon Leibowitz estime que les effets verticaux de l'opération sont très préoccupants. Il s'est toutefois rangé du côté de la majorité car ses préoccupations ne sont pas partagées par les parties (autres que les concurrents) et parce qu'imposer des remèdes à Google dans une industrie si dynamique pourrait avantager ses rivaux. Il recommande toutefois d'être très vigilant sur l'évolution future du marché de l'intermédiation, en particulier s'il apparaissait que la nouvelle entité tentait de le dominer par des moyens réprouvés.

*
* *

La même décision, une autorisation sans condition, a été prise des deux côtés de l'Atlantique. Une telle convergence dans le contrôle des concentrations est très fréquente³⁵ même si elle n'implique pas toujours que l'analyse ayant conduit à la décision soit identique. Les marchés concernés en Europe et aux Etats-Unis peuvent être différents, les raisons invoquées peuvent varier, et les prédictions sur les effets peuvent reposer sur des hypothèses distinctes.

³⁵ Voir Lévêque (2006).

Dans le cas Google/DoubleClick, les similitudes l'emportent sur les différences de bout en bout.

Sur le fond, l'identité de vue entre la Commission européenne et la FTC est quasiment parfaite. On retrouve les mêmes points examinés (e.g., effets de réseau, coûts de déverrouillage), les mêmes évaluations de la concurrence sur les marchés concernés (e.g., pas de position de dominante de DoubleClick) et les mêmes raisonnements (e.g., celui qui conduit à écarter une manipulation de DART en faveur des éditeurs du réseau de Google). Seuls des écarts mineurs sont observés. Ainsi la FTC et la Commission ne segmentent pas le marché des outils de diffusion d'annonces exactement de la même façon. De même, si la FTC écarte la thèse d'un pouvoir de marché de Google sur le marché de l'intermédiation la Commission, plus prudente, se contente de ne pas l'exclure.

Cette absence de différences sur le fond résulte en partie de la coopération de plus en plus étroite entre les autorités européennes et américaines en matière de contrôle des concentrations. Les échanges d'informations et de vues entre la FTC et la Commission marquent dorénavant l'examen des fusions notifiées dans les deux juridictions du début à la fin. Elle résulte également du changement d'approche en Europe qui privilégie désormais l'analyse des effets plutôt que la qualification des conduites et les facteurs structurels (e.g., parts de marché et concentration).

Sur la forme, on note des différences plus franches. La décision de la Commission comporte près de 100 pages contre une douzaine pour celle de la FTC. La première fait dès lors apparaître une démarche beaucoup plus systématique que la seconde. La Commission examine presque chaque argument avancé par les parties ou les tiers ; elle suit scrupuleusement les étapes prescrites par les lignes directrices ; elle ne cherche à aucun moment à raccourcir sa démonstration même si la logique le lui permettrait – par exemple lorsqu'une condition nécessaire n'est pas réunie le raisonnement pourrait s'arrêter. A l'inverse, la décision de la FTC s'en tient à l'essentiel et ne cherche pas à couvrir l'ensemble des points discutés. L'abondance des faits et chiffres dans la décision de la Commission constitue une autre différence. A l'opposé, la décision de la FTC dans Google/DoubleClick ne contient pas un seul chiffre ! Elle apparaît par contraste beaucoup moins documentée. Attention, ces différences ne signifient pas que l'examen de la FTC serait moins approfondi et complet que celui de la Commission. La décision de la FTC porte tout simplement moins l'empreinte de l'équipe administrative qui instruit le cas. Elle est rédigée par les commissaires et leurs propres assistants. Dans le cas européen, l'équipe en charge du cas rédige une proposition de décision qui est soumise au Commissaire en charge de la concurrence. Celui-ci ne la modifie en général qu'à la marge avant de la soumettre aux autres membres de la Commission, qui eux-mêmes ne la modifie que rarement. On a donc affaire à une différence de style liée à la procédure plutôt qu'à une différence de méthode d'investigation et d'approche. L'opération Google/DoubleClick relègue la décision divergente des autorités européenne et américaine dans General Electric/Honeywell dans la préhistoire.

American Antitrust Institute (2007), 'Google Acquisition of DoubleClick : Antitrust Implications', November 6.

Commission des Communautés Européennes (2008), Cas n° COMP/M.4731 Google/DoubleClick, 11 mars.

Rhavi Dhar (2007), 'Comment on 'Antitrust Analysis of Google's Proposed Acquisition of DoubleClick'', non publié, cité par Hahn et Singer (2007) p. 34.

D. Evans (2008), 'The Economics of the Online Advertising Industry', *Review of Network Economics*, Vol. 7, Issue 3 – September 2008.

Federal Trade Commission (2007), Statement concerning Google/DoubleClick, FTC file n° 071-0170, December 20.

François Lévêque (2007), 'Contrôle des concentrations : EU/US, match nul', *Revue Lamy de la Concurrence*, n° 13, pp. 124-129, Octobre-Décembre.

Robert W. Hahn et Hal J. Singer (2008), 'An antitrust Analysis of Google's Proposed Acquisition of DoubleClick', AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, February.

Pamela Jones Harbour (2007), 'Dissenting Statement in the matter of Google/DoubleClick', December 20.

Jon Leibowitz (2007), Concurring Statement, Google/DoubleClick, FTC file n° 071-0170, December 20.

Mark D. Seidman et Christine Naglieri (2008), 'Market Definition, Competition, and Privacy in the Google/DoubleClick Transaction', *Global Competition Policy*, Mars.