

Réguler les plateformes : une fausse bonne idée

Une tribune de Thierry Pénard, professeur d'Economie, Université de Rennes 1, et Winston Maxwell, avocat associé, Hogan Lovells

Publié le jeudi 23 avril à 18h28

Par Contributeurs .

Réguler les plateformes est devenu une idée à la mode en France et au niveau européen. Les GAFAs (Google, Apple, Facebook, Amazon) suscitent peur et fantasme. On reproche à ces acteurs américains d'avoir créé des plateformes ultra-dominantes et incontournables pour accéder à de nombreux services et contenus numériques. Pour leurs détracteurs, ces plateformes imposeraient leur loi aux éditeurs, aux opérateurs et même aux Etats, amasseraient d'immenses quantités de données personnelles sur leurs utilisateurs et chercheraient à évincer leurs concurrents, notamment « européens ». Sous pression, certains gouvernements européens, dont la France, s'interrogent sur le bien fondé d'une régulation spécifique applicable aux plateformes. On sent des velléités en France de prendre le leadership de cette croisade contre les GAFAs. La sagesse voudrait toutefois que l'on commence par une évaluation sérieuse de la situation avant de créer un nouvel arsenal réglementaire. Certes, on peut s'accorder sur le fait que les écosystèmes développés par ces GAFAs sont devenus structurants (ou « déstructurants » selon les points de vue) dans de nombreux secteurs économiques (industries culturelles, commerce, tourisme, ...). Pour autant, il faudrait faire la preuve que les plateformes à l'origine de ces transformations créent des dysfonctionnements du marché préjudiciables aux citoyens. Or rien dans l'analyse économique ne vient étayer ce point. La théorie des marchés bifaces, mise à l'honneur avec le prix Nobel de Jean Tirole, insiste sur le fait que les plateformes sont des facilitateurs d'échanges et des catalyseurs d'innovation. En démultipliant les effets de réseaux, elles créent de la valeur pour leurs utilisateurs. Par ailleurs, leurs abus éventuels sont déjà sanctionnés par le droit existant, de sorte qu'il n'existe aucun vide juridique.

En 2011, les représentants des pays de l'OCDE, dont la France, ont adopté une recommandation sur la régulation des acteurs de l'Internet. Cette recommandation souligne la nécessité d'une approche prudente. Une régulation légère et agile est nécessaire pour s'adapter à des marchés qui sont eux-mêmes très agiles et soumis à des changements technologiques rapides. L'idée de figer la régulation en définissant un nouveau champ d'intervention ciblant certains acteurs (détenteurs de plateformes) va à l'encontre de cette idée. Premièrement, dans le numérique, les plateformes sont multifformes : elles sont tout à la fois des infrastructures, des places de marchés, des fournisseurs d'applications et de contenus, et des modèles d'affaires. Le terme "plateforme" regroupe une multitude de services différents, relevant de secteurs variés, chacun obéissant à un encadrement juridique spécifique. Une plateforme est par ailleurs un modèle d'affaires utilisé aussi bien dans le monde physique que dans le monde numérique. La "chose" à réguler est mal définie et potentiellement vaste. Deuxièmement, les marchés numériques évoluent très rapidement et il est très probable que les acteurs dominants d'aujourd'hui ne seront pas ceux de demain, encore moins ceux d'après-demain. Personne ne peut prédire comment seront structurés les marchés dans les prochaines années, quels en seront les points d'entrée et comment évolueront les préférences des utilisateurs. Prenons comme exemple la « plate-forme » d'iTunes. Dans les années 2000, les pouvoirs publics étaient très inquiets de la position d'Apple et de sa capacité à organiser le marché de la musique. En quelques années, les cartes ont été redistribuées par le simple jeu de l'innovation, avec l'essor des services de streaming (Deezer et Spotify). Les effets « winner-takes-all » qui peuvent assurer le succès d'une plateforme en très peu de temps, peuvent aussi en accélérer le déclin au profit de nouveaux acteurs.

Enfin, certaines plateformes qui inquiètent les pouvoirs publics ont opté pour un modèle d'audience, dans lequel le consommateur ne paie pas. Ce modèle les rend particulièrement vulnérables, les coûts de changement de plateforme étant assez faibles pour les utilisateurs. La concurrence par l'innovation est vive entre les acteurs de ce type s'ils veulent conserver l'attention de leurs utilisateurs. Même si les parts de marché de certaines plateformes peuvent être très élevées (plus de 90% pour Google sur les moteurs de recherche ou pour Blablacar sur le marché du covoiturage), elles sont un indicateur très imparfait du pouvoir de marché dans des secteurs caractérisés par une forte dynamique d'innovation et des faibles coûts de changements des consommateurs.

Tous ces arguments plaident pour une attitude prudente en matière de régulation, comme le préconisent les gouvernements de l'OCDE. Toute nouvelle régulation est comme un nouveau médicament ... et qui à ce titre devrait faire l'objet de tests « cliniques » pour en connaître les effets secondaires sur l'écosystème de l'Internet. Il faut mesurer les coûts et les gains attendus, et évaluer le caractère adéquat des dispositions existantes. Une nouvelle régulation spécifique doit rester une solution de dernier ressort. De ce point de vue, une régulation des plateformes apparaît comme une solution coûteuse, incertaine et complexe avec des effets potentiellement contre-productifs sur l'efficacité économique et l'innovation. Par ailleurs, il existe déjà un arsenal permettant de répondre aux pratiques éventuellement abusives qui inquiètent les pouvoirs publics : l'abus de position dominante est sanctionné par le Code de Commerce. Les pratiques déloyales dans le commerce sont elles-aussi sanctionnées par le même code, et ces dispositions ont été mises en œuvre contre Kelkoo. Le Code de la consommation impose des obligations de transparence et de loyauté à l'égard des consommateurs, et ces dispositions ont récemment été précisées dans le cadre des relations entre les réseaux sociaux et leurs utilisateurs (décision de la Commission de clauses abusives de novembre 2014). La Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) veille au respect des données personnelles, et la législation dans ce domaine sera bientôt renforcée grâce à l'adoption d'un règlement européen. En réalité, chaque mal possède déjà son remède.

Alors que la France affiche des ambitions et un esprit conquérant sur l'économie numérique avec l'initiative French Tech, il serait pour le moins paradoxal qu'elle se replie avec un arsenal défensif anti-plateforme alors même que la nécessité juridique et économique d'un tel dispositif n'est pas démontrée.

Thierry Pénard est professeur d'économie, Université de Rennes 1
Winston Maxwell est avocat associé, Hogan Lovells