

Synthèse générale

Régulation économique des acteurs du numérique

Etats généraux des nouvelles régulations numériques (EGNum)

Février 2019

Introduction	2
#EGNum	2
Explication du fonctionnement des ateliers	2
Améliorer le droit de la concurrence	3
Préalable	3
Pour quels acteurs ?	3
Un modèle d'affaire basé sur les données ?	4
faut-il démanteler les plateformes ?	4
Rappel général sur les principales propositions	4
Observatoire des plateformes	5
Pourquoi un observatoire des plateformes ?	5
Quelle opportunité ?	5
Quelle échelle ?	5
Conclusion	7

Introduction

Les états généraux des nouvelles régulations numériques

Les « états généraux des nouvelles régulations du numériques », démarche prospective pilotée par le secrétaire d'Etat chargé du numérique, Mounir Mahjoubi, a été engagée à l'été 2018 sous l'égide du Premier ministre. Mounir Mahjoubi précise que *« l'omniprésence du numérique et de ses géants pose aujourd'hui des questions fondamentales en termes de souveraineté, d'économie et d'emploi pour la France. Ces travaux doivent nous permettre de nourrir un agenda public ambitieux et innovant, à la hauteur de ces défis. L'objectif affirmé par le président de la République est de bâtir un projet européen de régulation intelligente du numérique. »*

Les états généraux des nouvelles régulations numériques ont d'ores et déjà donné lieu à une réflexion administrative autour de plusieurs thématiques : régulation économique, régulation sociétale, régulation sociale, et les nouvelles modalités de régulation. Cette « première phase » a permis d'élaborer des pistes de propositions qui servent de point de départ à une réflexion approfondie avec tous les acteurs de la société civile : associations, syndicats, institutions, chercheurs et entreprises.

Dans le cadre de la « seconde phase », le Conseil national du numérique (CNNum) [a été mandaté](#) pour mettre en œuvre une consultation à la fois en ligne et hors ligne, par le biais notamment d'événements participatifs thématiques et la mise à disposition d'une « boîte à outils » pour faciliter l'organisation d'atelier-relais. Salwa Toko, présidente du CNNum, précise que *« le CNNum veillera à recueillir les avis du plus grand nombre des parties prenantes afin de faire vivre le débat. »*

Tout au long de cette phase consultative, des documents de synthèse tels que celui-ci permettront de rendre compte des réflexions développées lors des ateliers présentiels. Aussi, ce document vous permettra de retracer les débats menés lors de la matinée du 15 février 2019 sur les thèmes de l'adaptation du droit de la concurrence et de l'observatoire des plateformes.

Explication du fonctionnement des ateliers

Les évolutions liées au développement de l'économie numérique appellent les pouvoirs publics à s'interroger sur les meilleurs moyens de garantir que les potentiels effets négatifs de l'action des plateformes ne l'emportent pas pour autant sur les bénéfiques, notamment pro concurrentiels, qu'ils génèrent. En effet, la position prépondérante de quelques plateformes numériques, liée notamment à l'exploitation d'effets de réseau et au traitement des données des utilisateurs, et la mise à jour par les pouvoirs publics, au niveau national et européen, de nombreuses pratiques commerciales déloyales et anticoncurrentielles suscitent aujourd'hui

des interrogations sur l'efficacité de la régulation concurrentielle existante, de la régulation économique en général, et sur les pistes de leur adaptation éventuelle.

Pour répondre à ces problématiques, le CNNum a organisé des ateliers sur les évolutions du droit de la concurrence ainsi que sur la création d'un observatoire national des plateformes.

Lors de cette matinée, Mathieu Weill, chef du service de l'économie numérique du ministère de l'Économie et des Finances, a présenté les deux thématiques, à savoir l'adaptation des règles de concurrence et de régulation économie, ainsi que la création d'un observatoire français du numérique. Puis, les participants ont été répartis en plusieurs ateliers selon un principe d'équilibre entre les acteurs. Ainsi, tous les ateliers étaient composés de chercheurs, membres de syndicats, d'associations et représentants d'entreprises françaises ou étrangères. Chaque atelier a été l'occasion de discuter des [propositions formulées par l'administration](#) et de recueillir les avis des acteurs présents afin d'ouvrir de nouvelles pistes de régulation pour l'économie numérique.

Améliorer le droit de la concurrence

Préalable

Les ateliers sur la régulation et le droit de la concurrence à l'ère des plateformes ont engagé de nombreuses controverses au sein des participants. Toutefois, ils ont fait ressortir l'idée que la régulation sert à optimiser une ressource quelle qu'elle soit et donc à optimiser l'accès à un marché. Cette définition a permis aux participants de s'en saisir pour débattre des objets centraux du débat :

- quelle politique de la donnée ?
- comment qualifier les acteurs à réguler spécifiquement ?
- quelle place donner au régulateur ?

Pour quels acteurs ?

La situation d'oligopole a été l'objet de discussions entre participants sur la manière de définir les acteurs dominants de l'économie numérique : en fonction de leur périmètre de marché, de l'utilisation des données, ou par le coût d'entrée des plus petits acteurs sur des marchés dominés par des acteurs hégémoniques.

Les intervenants ont identifié des acteurs potentiellement systémiques selon différentes caractéristiques : la taille des entreprises ou de leurs parts de marché, leur capacité à mobiliser des outils algorithmiques, ou le poids de ces acteurs dans l'économie numérique française ou européenne. Ainsi, pour certains intervenants, les "géants du net" occupent une place particulière qui justifierait une régulation spécifique, dite "asymétrique", en raison du taux de concentration et de la dépendance à leurs services pour les nouveaux acteurs du marché. Pour

d'autres, réguler des acteurs spécifiques reviendrait à empêcher l'innovation, notamment des startups européennes, et reviendrait à contester les monopoles dits "naturels". De façon générale les critères de définition de la notion d'"acteur systémique" n'ont clairement pas fait l'objet d'un consensus au sein des groupes.

Un modèle d'affaire basé sur les données ?

Les intervenants ont rappelé que les modèles d'affaires et la capacité de croissance reposent pour majeure partie sur la donnée. Pour réguler le droit à la concurrence, certains participants proposent de contrôler les échanges de données, quand d'autres proposent plutôt d'agir sur l'infrastructure des données elle-même, ce qui aurait un impact transversal sur d'autres secteurs, notamment en permettant l'accès à de nouveaux acteurs sur ce marché.

D'autres intervenants proposent de réguler en prenant pour objet les contenus, car elle pourrait permettre de fluidifier la circulation des données. D'autres enfin, proposent de travailler sur la transparence algorithmique et le droit de la consommation pour remettre le consommateur au centre de la régulation.

La régulation des terminaux (smartphones, objets connectés...avec des "stores" associés), qui est une mesure proposée par l'ARCEP, a été discutée par les participants comme un enjeu majeur de la "neutralité" du net. En effet, le catalogue d'applications des "stores" (AppleStore, Store Android...) crée une dépendance des petits acteurs aux terminaux qui, pour certains participants, constitue un frein à l'innovation et la croissance.

Faut-il démanteler les plateformes ?

Certains intervenants rappellent qu'il faut distinguer monopole naturel et abus de position dominante. Pour démanteler les plateformes, il faudrait déterminer l'intention "déloyale". Cet abus de position dominante se traduit par des mécanismes anti-concurrentiels qui assèchent la capacité d'innovation du secteur, et créent une dépendance aux acteurs oligopolistiques (référencement sur les "app stores", market place...).

Pour d'autres participants, la situation de domination des acteurs est liée aux données qu'ils détiennent, au marché ou à leur politique commerciale (politique prédatrice, abus de position dominante...), axes d'action qui seraient les pivots d'une régulation efficace du droit de la concurrence. Cela justifierait une régulation à deux vitesses : pour les acteurs hégémoniques et pour les plus petits acteurs. La proposition de fixer des seuils de concentration et un contrôle ex-post (à l'instar du modèle allemand) permettrait, pour certains intervenants, d'éviter que les parts de marché soient détenues par une poignée d'acteurs au détriment de l'innovation française et européenne.

Rappel général sur les principales propositions

Premier scénario : améliorer les dispositifs existants

Plusieurs débats ont eu lieu sur l'intérêt d'une amélioration des dispositifs existants : en les précisant, en les renforçant ou en les actualisant au regard des évolutions du marché. Ainsi, certains intervenants ont proposé qu'un corps de règles soit appliqué aux relations contractuelles, en cas de rupture brutale des relations commerciales établies par exemple. Pour d'autres, il serait nécessaire d'ajouter à la régulation par secteur d'activité un raisonnement en termes d'infrastructure, qui proposerait une régulation plus transversale.

Deuxième scénario : créer une nouvelle structure

Une autre piste d'amélioration de l'existant serait la mutualisation des autorités de régulation, qui seraient pluridisciplinaires et mieux dotées en termes de moyens (financiers et humains). Des participants ont, au contraire, plaidé pour la création d'une entité indépendante des structures existantes, qui aurait pour but à la fois d'évaluer, décrire et observer le marché et le développement des plus grands acteurs, pour que le régulateur puisse s'en saisir.

Observatoire des plateformes

Pourquoi un observatoire des plateformes ?

Plusieurs intervenants ont mis en évidence un déficit informationnel relatif aux plateformes. Alors que les algorithmes représentent une part importante du fonctionnement des plateformes, et qu'ils constituent le principal outil de travail des éventuels travailleurs qu'elles emploient, il est apparu pertinent de réfléchir à la création d'une nouvelle structure de surveillance, dédiée aux pratiques des plateformes.

Plusieurs propositions, allant de la constitution d'une nouvelle entité à l'adaptation des missions de l'observatoire européen des plateformes¹, ont ainsi été soumises aux participants.

Quelle opportunité ?

À plusieurs reprises lors de la matinée de travail, la pertinence même d'un observatoire des plateformes a été remise en cause. Plusieurs intervenants ont argué que, l'observatoire européen n'étant pas encore complètement opérationnel, il était impossible d'émettre un jugement sur son efficacité et l'opportunité de le renforcer ou de lui substituer un acteur local.

Quelle échelle ?

La temporalité des mesures évoquées a donc été mise en avant. Pour certains participants, la priorité n'était pas à la (re)définition des missions d'un observatoire, surtout à court terme. D'autres voyaient la nécessité d'installer cette réflexion dans un temps plus long, et à une échelle européenne, tout en admettant qu'une action nationale pouvait être rendue nécessaire par le caractère urgent des sujets abordés.

De manière générale, plusieurs acteurs sont tombés d'accord sur l'échelle européenne et internationale pour exercer ces missions. Les discussions ont toutefois beaucoup tourné autour de l'échelle française dans le cadre d'une réponse plus rapide.

A ce titre s'est posée la question de la pertinence d'instaurer dans le paysage national un nouvel acteur. Plusieurs intervenants ont d'ailleurs préconisé, plutôt que de repartir à zéro, de rapprocher, si ce n'est fusionner, les services d'autorités telles que l'Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes (ARCEP) et la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL), ou encore la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF).

L'idée d'un acteur unique, guichet unique, centralisé aux moyens renforcés, est ainsi revenue à plusieurs reprises lors de la matinée.

¹ Cf. propositions du Gouvernement dans la [partie relative à l'Observatoire des plateformes](#) du site de consultation

Quelles modalités d'organisation et de fonctionnement ?

Les pouvoirs que détiendrait cette nouvelle structure ont également engendré des débats animés. Sa forme la plus simple la cantonnerait à une mission d'information : être une interface à destination du régulateur, des professionnels ou du public. Sa capacité à faire l'intermédiaire avec les citoyens et à vulgariser l'information a été mise en avant.

Au delà de ces missions, la collecte des données, l'audit des algorithmes ou l'expérimentation ont été évoquées, ainsi que d'éventuels pouvoirs de contrôle, voire de sanction.

La composition de l'institution a également été discutée. La transdisciplinarité est d'abord apparue comme un consensus, mêlant personnels d'administrations, juristes, représentants professionnels, ingénieurs. Elle a toutefois été rapidement mise en perspective avec le respect du secret industriel et la volonté des acteurs du numérique de protéger les informations qu'ils estiment sensibles.

L'argument de la protection du secret industriel est revenu dans plusieurs prises de position contre l'idée de transmettre, de manière générale, trop d'information au public. Sur ce sujet, plusieurs intervenants se sont opposés, arguant d'un côté qu'il y avait un véritable devoir de transparence de la part des plateformes à l'égard de leurs usagers, et de l'autre, que ce devoir ne justifiait pas tout et que la juste concurrence entre les entreprises, voire l'innovation, à l'échelle européenne, pourraient en être impactées négativement.

Plusieurs acteurs économiques ont d'ailleurs exprimé leurs craintes face à l'émergence d'un "gendarme" dont la mission serait de vérifier la conformité de leurs pratiques, ce qui enverrait un mauvais signal à ceux qui accepteraient de "jouer le jeu" de la coopération.

Rappel général sur les principales propositions :

Premier scénario : définir d'autres priorités

L'observatoire des plateformes ne serait pas une priorité, ou ses missions seraient déjà réalisées avec succès aujourd'hui, il ne serait donc pas nécessaire de traiter cette question.

Deuxième scénario : faire de cette entité un acteur de l'information

L'observatoire des plateformes deviendrait un outil au service non seulement du régulateur et des professionnels, mais également des usagers, citoyens et consommateurs.

Troisième scénario : améliorer les moyens des autorités existantes

Les autorités existantes pourraient être fusionnées et leurs moyens renforcés afin de permettre l'émergence d'un acteur unique disposant de réels pouvoirs d'investigation et de régulation.