L'Autorité de la concurrence sanctionne Google à hauteur de 220 millions d'euros pour avoir favorisé ses propres services dans le secteur de la publicité en ligne

Publié le 07 juin 2021

Google, qui n'a pas contesté les faits, a souhaité entrer en transaction avec l'Autorité, qui a fait droit à sa demande.

Google a proposé en outre des engagements, acceptés par l'Autorité, qui modifieront la façon dont fonctionnent son service publicitaire DFP et sa plateforme de mise en vente AdX.

L'essentiel

A la suite de saisines de News Corp Inc., du groupe Le Figaro[1] et du groupe Rossel La Voix, l'Autorité de la concurrence rend aujourd'hui une décision sanctionnant Google, à hauteur de 220 millions d'euros, pour avoir abusé de sa position dominante sur le marché des serveurs publicitaires pour éditeurs de sites web et d'applications mobiles. L'Autorité a constaté que Google a accordé un traitement préférentiel à ses technologies propriétaires proposées sous la marque Google Ad Manager, à la fois en ce qui concerne le fonctionnement du serveur publicitaire DFP (qui permet aux éditeurs de sites et applications de vendre leurs espaces publicitaires), et de sa plateforme de mise en vente SSP AdX (qui organise les processus d'enchères permettant aux éditeurs de vendre leurs « impressions » ou inventaires publicitaires aux annonceurs) au détriment de ses concurrents et des éditeurs.

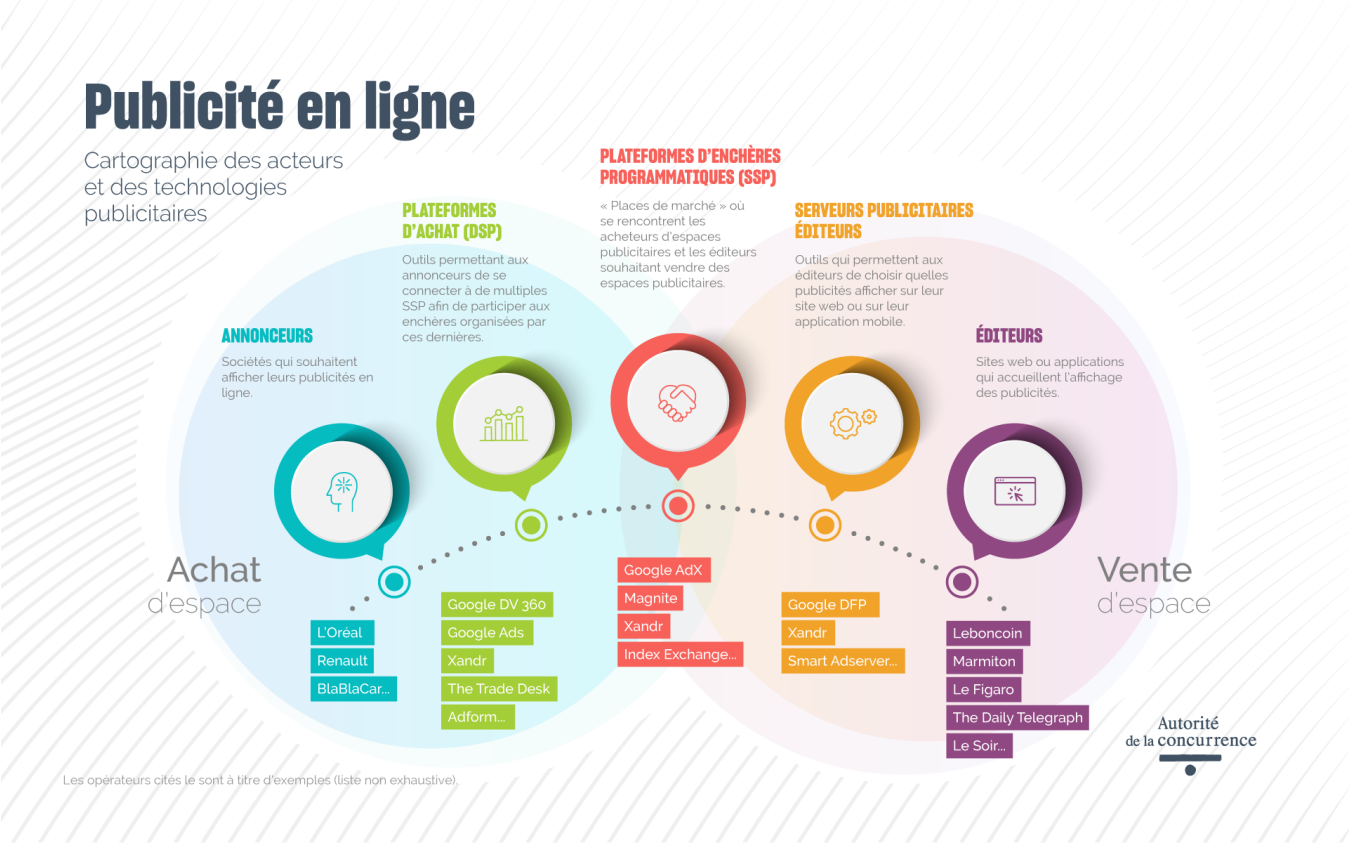
Les pratiques en cause sont particulièrement graves car elles ont pénalisé les concurrents de Google sur le marché des SSP et les éditeurs de sites et d'applications mobiles. Parmi ceux-ci, les groupes de presse - dont ceux qui sont à l'origine de la saisine de l'Autorité – ont été affectés alors même que leur modèle économique est par ailleurs fortement fragilisé par la décrue des ventes d'abonnements papier et la baisse des revenus publicitaires associés.

L'Autorité rappelle qu'une entreprise en position dominante est soumise à une responsabilité particulière, celle de ne pas porter atteinte, par un comportement étranger à la concurrence par les mérites, à une concurrence effective et non faussée.

Google, qui n'a pas contesté les faits, a souhaité bénéficier de la procédure de transaction. L'Autorité a fait droit à sa demande. Google a proposé des engagements visant à améliorer l'interopérabilité des services Google Ad Manager avec les solutions tierces de serveur publicitaire et de plateforme de mise en vente d'espaces publicitaires et mettre un terme aux dispositions qui favorisaient Google. L'Autorité a accepté ces engagements et les rend obligatoires dans sa décision.

Isabelle de Silva, présidente de l'Autorité de la concurrence a déclaré à l'occasion de cette décision : « La décision sanctionnant Google a une signification toute particulière car il s'agit de la première décision au monde se penchant sur les processus algorithmiques complexes d'enchères par lesquels fonctionne la publicité en ligne « display ». L'instruction, menée particulièrement rapidement, a permis de révéler des processus par lesquels Google prenant appui sur sa position dominante considérable sur les serveurs publicitaires pour sites et applications, se favorisait par rapport à ses concurrents tant sur les serveurs publicitaires que les plateformes SSP. Ces pratiques très graves ont pénalisé la concurrence sur le marché émergent de la publicité en ligne, et ont permis à Google non seulement de préserver mais aussi d'accroître sa position dominante. Cette sanction et ces engagements permettront de rétablir un terrain de jeu équitable pour tous les acteurs, et la capacité des éditeurs à valoriser au mieux leurs espaces publicitaires. »

[1] *Le groupe le Figaro s'est désisté de sa saisine le 6 novembre 2020.*



Les technologies publicitaires pour éditeurs de sites web et d'applications mobiles

Afin de commercialiser les espaces publicitaires présents au sein de leurs sites et applications, les éditeurs utilisent différents types de technologies, et en particulier des technologies de serveur publicitaire et de plateforme de mise en vente programmatique d'espaces publicitaires :

- le serveur publicitaire est un outil qui permet aux éditeurs d'afficher des publicités sur leur site web ou sur leur application mobiles. Il permet également de gérer la vente des espaces publicitaires de manière unifiée, notamment en donnant aux éditeurs la capacité de choisir, pour un même espace publicitaire, entre les transactions conclues directement avec les annonceurs et la mise en vente sur de multiples plateformes organisant des enchères de façon programmatique (c'est-à-dire selon un mécanisme automatisé).

- les plateformes de mise en vente programmatique d'espaces publicitaires (dites « SSP » pour « *supply side platform* » ou plateforme du côté de l'offre) sont des « places de marché » où se rencontrent les acheteurs d'espaces publicitaires et les éditeurs souhaitant vendre des espaces publicitaires. Elles sollicitent, pour un espace publicitaire donné, une offre de prix de la part des annonceurs, conduisent une mise aux enchères entre les différents prix proposés par les annonceurs, et transmettent l'enchère gagnante au serveur publicitaire.

Dans une logique d'optimisation de leurs revenus, les éditeurs tendent à mettre en vente un même espace publicitaire via plusieurs plateformes de vente aux enchères simultanément. En revanche, les éditeurs utilisent généralement un unique serveur publicitaire pour organiser la concurrence entre les différentes plateformes de mise en vente. Il en résulte que l'interopérabilité d'un serveur publicitaire avec les plateformes de mise en vente détermine tant le revenu que tirent les éditeurs de leurs espaces publicitaires, et leur capacité à les commercialiser, que l'attractivité des plateformes de mise en vente.

Les pratiques reprochées à Google par les éditeurs de presse saisissants

News Corp Inc., le groupe Le Figaro (qui s'est ensuite désisté) et le groupe Rossel La Voix éditent des sites web et d'applications mobiles. Ils monétisent leurs contenus via la fourniture d'espaces publicitaires et utilisent pour ce faire deux technologies publicitaires proposées par Google, à savoir :

- le serveur publicitaire Doubleclick for publishers (ci-après « DFP ») ;

- la plateforme de mise en vente programmatique d'espaces publicitaires Doubleclick AdExchange (ci-après « AdX »).

Les saisissants ont fait valoir que Google s'est comporté de manière à ce que ces deux technologies – toutes deux commercialisées sous la marque Google Ad Manager depuis l'été 2018 – s'avantagent réciproquement, au détriment tant des fournisseurs de technologie concurrents que du rendement de leurs inventaires publicitaires en ligne.

Google a mis en place différentes pratiques pour favoriser ses propres technologies publicitaires

Les éléments au dossier montrent que Google a mis en œuvre deux pratiques distinctes visant à ce que son serveur publicitaire DFP avantage sa plateforme de mise en vente d'espaces publicitaires (SSP AdX) et, réciproquement, que sa plateforme SSP AdX favorise son serveur publicitaire DFP.

Premièrement, le serveur publicitaire DFP organise une mise en concurrence inéquitable entre la plateforme de mise en vente AdX et ses concurrentes. Les modalités exactes de cette pratique ont varié au cours de la période considérée, et ce d'autant plus qu'il existe plusieurs méthodes permettant à une plateforme concurrente d'interagir avec DFP.

L'une des asymétries les plus notables tient à ce que DFP indiquait, jusqu'à une période récente, le prix proposé par les plateformes concurrentes à AdX, et que cette dernière utilisait cette information afin d'optimiser ses enchères et de maximiser ses chances de les remporter contre les SSP concurrentes, notamment en faisant varier sa commission en fonction de la pression concurrentielle émanant des autres SSP.

Deuxièmement, la plateforme AdX n'est que partiellement interopérable avec des serveurs publicitaires concurrents de DFP, et ne permet pas à ces derniers d'organiser une mise en concurrence entre AdX et ses concurrentes – ce alors même qu'AdX dispose elle-même d'un accès privilégié à une partie significative de la demande des annonceurs et alors que l'ensemble de ces concurrents a adopté des normes permettant une mise en concurrence plus équitable.

Des pratiques graves qui ont d'ores et déjà eu des effets importants sur les marchés

Ces pratiques sont d'autant plus graves qu'elles se sont déroulées sur un marché encore émergent à forte croissance et qu'elles ont pu affecter la capacité des concurrents à se développer sur le marché. Elles ont limité, en particulier, l'attractivité des serveurs publicitaires et des SSP tierces du point de vue des éditeurs, et ont permis à Google d'accroître sensiblement sa part de marché et ses revenus, par ailleurs déjà très élevés. À cet égard, l'Autorité constate que plusieurs concurrents de Google ont connu des difficultés significatives pendant la période des pratiques, tandis que Google bénéficiait d'une forte croissance de son activité et de ses revenus, augmentant même sa part de marché dejà considérable sur un marché en forte croissance.

Les pratiques n'ont cependant pas uniquement affecté les concurrents. En effet, les éditeurs ont pour leur part été privés de la possibilité de faire jouer pleinement la concurrence entre les différentes SSP. En particulier, les éditeurs n'ont pas pu obtenir les meilleures offres de la part des SSP, et en particulier de la plateforme AdX de Google qui, déjà prépondérante, a vu la pression concurrentielle exercée par ses concurrentes amoindrie du fait des pratiques.

À cet égard, les groupes de presse, dont certains sont à l'origine de la saisine de l'Autorité, et dont le modèle économique est fortement fragilisé par la décrue des ventes d'abonnements papier et la baisse des revenus publicitaires associés, ont été tout particulièrement affectés par les pratiques de Google.

Ces pratiques sont intervenues alors que Google a pourtant été régulièrement alertée sur l'importance du respect des règles de concurrence tant par la Commission européenne que par l'Autorité, apparaissant ainsi comme un acteur économique particulièrement averti. La Commission a ainsi sanctionné Google à l'occasion des affaires Google Shopping (le 27 juin 2017), Google Android (le 18 juillet 2018) et Google Search AdSense (le 20 mars 2019)[1]. L'Autorité l'a aussi

sanctionnée à l'occasion de l'affaire Google Gibmedia (le 19 décembre 2019)[2] pour avoir imposé aux annonceurs utilisant sa plateforme publicitaire Gogle Ads des règles de fonctionnement non objectives, non transparentes et discriminatoires.

La non-contestation des griefs par Google

Google a sollicité de l'Autorité le bénéfice de la procédure de transaction prévue au III de l'article L. 464-2 du code de commerce. En conséquence, Google n'a contesté ni la matérialité de l'ensemble des pratiques en cause, ni leur qualification juridique, ni leur imputabilité.

La mise en œuvre de cette procédure a donné lieu à l'établissement d'un procès-verbal de transaction signé avec le Rapporteur général, fixant le montant maximal et le montant minimal de la sanction pécuniaire qui pourrait être infligée par l'Autorité. Dans ce cadre, Google a par ailleurs proposé des engagements visant à améliorer l'interopérabilité des services Google Ad Manager avec les solutions tierces de serveur publicitaire et de plateforme de mise en vente.

Les sanctions prononcées

Au vu de l'ensemble de ces éléments et dans le respect des termes de la transaction, l'Autorité a prononcé à l'encontre de Google une sanction de 220 millions d'euros.

Elle rend par ailleurs obligatoires les engagements proposés par Google, à savoir :

- - offrir aux SSP tierces une modalité d'interopérabilité avec le serveur DFP permettant une concurrence par les mérites entre AdX et les SSP tierces pour l'achat des inventaires des éditeurs utilisant DFP. Cet

engagement implique :

- de permettre un accès équitable à l'information sur le déroulé des enchères pour les SSP tierces (engagement n°1) ;
- de préserver la pleine liberté contractuelle des SSP tierces de sorte que celles-ci puissent négocier des conditions particulières avec les éditeurs ou pour mettre en concurrence les acheteurs qu'elles souhaitent (engagement n° 2) ;
- de garantir qu'AdX n'utilise plus le prix de ses concurrents afin d'optimiser ses enchères d'une manière qui ne soit pas reproductible par les SSP tierces (engagement n° 3) ;
- d'offrir des garanties de stabilité technique, tant pour les SSP tierces que pour les éditeurs (engagement n° 4).

- apporter des changements aux configurations existantes qui permettent aux éditeurs utilisant des serveurs publicitaires tiers d'avoir accès à la demande AdX en « temps réel » (engagement n° 5).

Google s'est en outre engagée à désigner un mandataire indépendant, rémunéré par ses soins, qui sera en charge du suivi de la mise en œuvre de ces engagements, et transmettra tous les éléments permettant à l'Autorité d'exercer son contrôle sur ces derniers.

L'Autorité a estimé que ces engagements sont de nature à favoriser le retour à la conformité pour Google et à améliorer le fonctionnement concurrentiel du marché des serveurs publicitaires et des plateformes SSP. Elle les rend donc obligatoires, pour une durée de trois ans à compter de la date de notification de la décision ou, le cas échéant, suivant leur mise en œuvre effective.

[1] *Décisions de la Commission du 27 juin 2017, AT.39740 – Google Search (Shopping) ; du 18 juillet 2018, AT.40099 – Google Androïd ; du 20 mars 2019, AT.40411 – Google Search (Adsense). .*

[2] *Décision n° 19-D-26 du 19 décembre 2019 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la publicité en ligne liée aux recherches.*

DÉCISION N° 21-D-11 DU 7 JUIN 2021

relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la publicité sur Internet

Lire le texte intégral