2. LES BARRIÈRES À L'ENTRÉE

a) La part de marché en trafic

275. La part de marché en trafic de Pages Jaunes constitue la principale barrière à l'entrée. En effet, il est difficile pour un annuaire concurrent de faire payer une entreprise pour un meilleur référencement si le nombre de recherches sur l'annuaire en ligne est extrêmement faible.

276. Le trafic des « 118 » permet seulement une monétisation publicitaire classique (« *display* » et contextuel, en particulier en étant partenaire du réseau Adsense). La monétisation par des offres de référencement amélioré reste marginale.

b) Le nom de marque et la notoriété

277. Le nom de marque Pages Jaunes, qui tend à devenir un nom générique pour designer les annuaires professionnels, constitue aussi, sans aucun doute, une barrière à l'entrée.

278. En raison de la notoriété de sa marque, Pages jaunes dispose en effet d'un avantage concurrentiel et durable vis-à-vis des annuaires concurrents, et ce malgré la possibilité pour des derniers d'acheter désormais le mot-clé « pages jaunes » et de renvoyer à leur propre service, depuis que Google a annoncé le changement de sa politique commerciale concernant le système Adwords, à la suite des arrêts rendus par la Cour de cassation le 13 juillet 2010 après renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne[44].

279. Pages Jaunes a, à cet égard, laissé entendre en audition qu'elle protégerait le nom de sa marque si un concurrent achetait le mot-clé « pages jaunes », même si ce concurrent renvoyait ensuite sur son propre site d'annuaire (« 118 xxx ») sans ambiguïté dans l'annonce. Selon Pages Jaunes, une telle pratique relèverait en effet du « *parasitisme* ».

280. Un autre élément susceptible de constituer une barrière à l'entrée est l'avance dans la mise à jour et la correction des bases de données dont dispose Pages Jaunes du fait de sa notoriété. Quand un renseignement est inexact dans les annuaires en ligne, l'entreprise devrait en informer son opérateur téléphonique dont les annuaires achètent le droit d'exploitation de la base. Beaucoup d'entreprises ont pourtant comme premier réflexe d'informer directement Pages Jaunes de l'erreur, ce qui lui donne un avantage gratuit par rapport à ses concurrents.

281. La notoriété de Pages Jaunes reste encore très forte comme le montrent les témoignages obtenus lors de l'instruction. Pages Jaunes a été présenté comme un « *média incontournable en matière de référencement des coordonnées* », sur lequel « *les internautes ont le réflexe d'aller* », et qu'il ne faut pas négliger si l'on veut « *être présent où sont les concurrents* ». Des entreprises continuent d'ailleurs d'augmenter les dépenses sur Pages Jaunes, par exemple pour accompagner le développement d'un réseau local de points de vente physiques.

[44] Voir la note en bas de page sous le paragraphe 247 ci-dessus.

Conclusion sur la position de Pages Jaunes

282. La grande profitabilité de Pages Jaunes, sa notoriété et sa part de marché très forte sur les annuaires en ligne sont autant d'indices qui confortent l'existence d'une position dominante sur le marché des annuaires en ligne. Celle-ci paraît cependant contestable, au moins à moyen terme, comme le prouve l'entrée sur ce marché de Google, avec des produits pour l'instant gratuits. La question de savoir si cette concurrence potentielle exerce une pression suffisante sur Pages Jaunes pour remettre en cause les indices convergents relevés plus haut peut rester ouverte.

V. Le fonctionnement concurrentiel du secteur de la publicité en ligne

283. L'apparition des moteurs de recherche a changé les habitudes de navigation des internautes. Le développement de la publicité liée aux recherches a ouvert de nouvelles possibilités de communication aux annonceurs.

284. Une telle innovation, apparue en si peu de temps, ne peut que remettre en cause les équilibres antérieurs et les hypothèses d'évolution du marché qu'avaient pu former les différents acteurs du secteur de la publicité. Il est donc naturel que des mécontentements se fassent entendre et que les oppositions soient d'autant plus marquées qu'un seul acteur semble s'imposer comme prépondérant sur ce nouveau marché : son hégémonie est redoutée, son pouvoir de marché est craint, les risques d'arbitraire sont mis en avant.

285. Comme indiqué en introduction, les inquiétudes proviennent principalement de trois types d'acteurs : (i) les concurrents acteurs ou potentiels du moteur de recherche, (ii) les annonceurs utilisateurs du service AdWords ou les éditeurs partenaires de Google dans le cadre du réseau de syndication AdSense, (iii) enfin les éditeurs de presse dont la relation avec Google est fondée tantôt sur la coopération, tantôt sur la compétition.

286. Après avoir écarté les questions qui ne relèvent pas du droit de la concurrence (A), l'Autorité examinera plusieurs types de pratiques reprochées à Google. Elle dressera pour chacune une grille d'analyse permettant d'en apprécier la compatibilité avec le droit de la concurrence (B). Elle se prononcera ensuite sur l'hypothèse de mesures régulatrices envisagée par le gouvernement dans sa saisine (C) avant de se pencher plus particulièrement sur la situation de la presse (D).

A. LES QUESTIONS NE RELEVANT PAS DU DROIT DE LA CONCURRENCE

287. Certains des griefs mis en avant par les acteurs du secteur de la publicité en ligne ne relèvent pas du droit de la concurrence. Tel est le cas des litiges purement contractuels qui ne peuvent être soumis qu'au juge commercial ainsi que des conflits relatifs à la protection de la propriété intellectuelle. De même, il n'appartient pas à l'Autorité de se prononcer sur les préoccupations relatives aux atteintes à la vie privée des internautes.

Les litiges commerciaux

288. Certains griefs entendus dans le cadre de l'instruction traduisent en réalité des litiges purement contractuels, qui relèvent en réalité du droit commercial.

289. L'Autorité de la concurrence tient à cet égard à rappeler que le droit de la concurrence vise à protéger l'ordre public économique et non la situation de telle ou telle entreprise. Il n'a pas pour objet de réguler le partage de la valeur ou de garantir la loyauté des rapports entre entreprises : son rôle est de veiller au fonctionnement concurrentiel de l'ensemble du marché, au bénéficie des entreprises utilisatrices et *in fine* des consommateurs. La transparence, la loyauté, dans les rapports économiques sont des valeurs tout à fait défendables, mais elles ne peuvent être prises en compte par l'Autorité de la concurrence que pour autant qu'est en cause la protection de la compétition effective sur le marché.

290. Les différends commerciaux ne peuvent ainsi relever du droit de la concurrence que dans la mesure où ils sont de nature à affecter le fonctionnement du marché dans son ensemble, au-delà des situations individuelles. C'est ainsi que, dans l'affaire Navx, l'Autorité a estimé que la différence de traitement opérée par Google entre les fabricants de GPS et les autres fournisseurs de bases de données radar pouvait distordre la concurrence sur les marchés concernés au détriment d'innovations ou de baisse de prix dont les consommateurs auraient pu, sinon, bénéficier.

Les mots-clés et les marques

291. Ainsi que cela a été rappelé précédemment, Google autorise depuis le 14 septembre 2010 toute entreprise à enchérir sur des noms de marque dans le cadre de son service AdWords. Auparavant, le détenteur d'une marque déposée pouvait s'opposer à ce que le nom de marque apparaisse dans le texte d'une annonce ou fasse l'objet d'une enchère pour d'autres entreprises. Google continue certes à interdire la contrefaçon dans son règlement AdWords mais n'effectue plus de contrôle *a priori*.

292. De nombreux annonceurs contestent cette décision de Google et dénoncent le fait qu'ils seront désormais contraints de « défendre » leur marque en enchérissant sur les mots-clés correspondants. Ils craignent également que cela ne reporte sur eux l'essentiel de la surveillance des pratiques de contrefaçon, engendrant de nouveaux surcoûts.

293. Mais il s'agit d'un conflit qui relève du droit de la propriété intellectuelle et non du droit de la concurrence. En tout état de cause, la nouvelle politique de Google est ambivalente sur le plan de l'analyse économique. D'un côté, la possibilité d'acheter des mots-clés de marques présente un aspect pro-concurrentiel, puisque les marques se feront une plus grande concurrence entre elles. D'un autre côté, il offre une rente facile à Google, puisqu'une marque sera obligée de surenchérir pour conserver la première position dans les liens commerciaux ou tout simplement d'enchérir si elle ne le faisait pas auparavant[45].

[45] Néanmoins, cette surenchère pourrait n'être que limitée, car il est probable, par exemple, que la publicité de Pepsi en réponse à une requête sur Coca Cola soit jugée peu pertinente par les internautes et obtienne un faible indice de qualité, à la différence de la publicité de Coca Cola pour le mot clé Coca Cola. Selon une note fournie par Google et basée sur l'historique de pays où la politique de Google sur les mots clés de marques était différente (comme le Royaume-Uni par exemple), avant le 14 septembre 2010, de celle qui s'appliquait en France, l'effet inflationniste serait très faible.

Les atteintes à la vie privée des internautes

294. Les techniques de ciblage comportemental, déjà mentionnées aux paragraphes 44 et suivants du présent avis, suscitent la préoccupation, légitime, de certaines associations de défense du principe du respect de la vie privée. La *Federal Trade Commission* (FTC) américaine a, par ailleurs, pris position en faveur de l'instauration de dispositifs techniques dits de « *opt-out* », permettant aux internautes de signaler, de manière unique et pérenne, leur refus de voir leur parcours de navigation « tracé » par les sites qu'ils visitent.

295. Il n'appartient pas à l'Autorité d'examiner les considérations tenant à la protection de la vie privée des internautes, lesquelles relèvent de la compétence de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) en vertu de la loi 78-17 du 6 janvier 1978 et des tribunaux judiciaires, sur le fondement de l'article 9 du code civil. Mais il s'agit, aussi bien pour Google que pour les réseaux sociaux, comme Facebook, que le moteur de recherche présente comme ses concurrents au moins potentiels, d'un point qui ne peut être absent du débat : les risques d'atteinte à la vie privée, s'ils sont traités sérieusement par les autorités en charge de la protection des données personnelles et les juridictions, peuvent avoir des répercussions importantes sur le marché de la publicité en ligne liée aux recherches.

B. LES RÉPONSES POSSIBLES DU DROIT DE LA CONCURRENCE

296. Au vu des spécificités du secteur de la publicité en ligne en France et des agissements dénoncés par les acteurs, l'avis passera en revue une typologie – non exhaustive – de pratiques qui pourraient être mises en œuvre par Google dans le cadre de l'utilisation de son pouvoir de marché. Il dressera pour chacune d'entre elles une grille d'analyse afin d'apprécier leur compatibilité avec le droit de la concurrence. Dans ce cadre, il est utile de rappeler que la détention d'une position dominante par une entreprise n'est pas condamnée en elle-même par le droit de la concurrence. Seul l'exercice abusif d'un tel pouvoir de marché est sanctionné au titre des articles L. 420-2 du code de commerce et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

297. En procédant ainsi, l'Autorité de la concurrence entend éclairer le secteur en fournissant un « guide de lecture » des comportements qui pourraient, au regard des circonstances qui leur sont propres et de leur impact sur la marché, constituer ou non des abus de position dominante. Saisie dans un cadre consultatif et non contentieux, l'Autorité ne se prononcera cependant pas sur la légalité de tel ou tel agissement précis.

298. Les pratiques envisagées sont présentées ci-après en distinguant, d'une part, les possibles abus d'éviction, c'est-à-dire de nature à décourager, retarder ou éliminer la concurrence sur les marchés sur lesquels Google est un acteur présent ou potentiel (1) et, d'autre part, les comportements relevant davantage des abus d'exploitation, c'est-à-dire affectant des clients, des fournisseurs ou des partenaires de Google, sans que ceux-ci soient nécessairement ses concurrents (2).

1. LES POSSIBLES ABUS D'ÉVICTION

299. L'on range traditionnellement dans cette catégorie les stratégies qui consistent, pour une entreprise en position dominante, à chercher à décourager, retarder, éliminer les concurrents par des procédés qui ne relèvent pas d'une compétition par les mérites : élévation de barrières artificielles à l'entrée, couplage des produits ou des services mis sur le marché, prix prédateurs, politique de fidélisation excessive, exclusivités « verrouillantes », etc. Les autorités de concurrence mettent en balance, pour apprécier la licéité de ces stratégies, les gains d'efficacité qui peuvent être recherchés par les entreprises – au profit notamment des consommateurs auxquels ces gains peuvent être transmis sous la forme de baisse de prix, d'innovations, d'amélioration de la qualité – et les effets restrictifs de concurrence dont les consommateurs vont *in fine* souffrir, du fait de la disparition de compétiteurs, ou d'une réduction de l'intensité concurrentielle sur le marché.

300. Deux types de stratégies relevant de cette catégorie pourraient être mis en œuvre par Google :

- verrouiller sa position dominante en élevant artificiellement les barrières à l'entrée sur l'activité de moteur de recherche ou de publicité liée aux recherches, de manière à rendre plus difficile l'arrivée de concurrents ;
- utiliser, par un effet de levier, la position très forte dont jouit le moteur de recherche, pour distordre la concurrence sur le marché de la publicité liée aux recherches.

a) Élévation des barrières à l'entrée sur l'activité de moteur de recherche et sur celle de la publicité liée aux recherches

301. De telles barrières à l'entrée peuvent être :

- soit de nature contractuelle : politique d'exclusivité destinée à priver les moteurs de recherche concurrents de la possibilité d'indexer les contenus de manière aussi exhaustive que Google (protection de l'activité de moteur de recherche), ou à limiter l'éventail des choix offerts aux éditeurs en matière de publicités (protection de l'activité d'intermédiation publicitaire) ;
- soit de nature technique : plusieurs exemples concrets de tels obstacles seront traités plus loin.

Accords d'exclusivité relatifs aux contenus indexés

302. Comme signalé plus haut, l'étendue de l'indexation des contenus disponibles sur Internet est un élément de compétitivité important dans l'activité de moteur de recherche. Des accords d'exclusivité sur l'indexation de certains contenus signés par Google avec des partenaires pourraient ainsi lui donner un avantage important dans la compétition. De jurisprudence constante, les accords d'exclusivité ne sont pas anticoncurrentiels par eux-mêmes. Des exclusivités limitées peuvent participer à l'animation du marché et avoir des effets pro-concurrentiels. Les exclusivités peuvent en outre être justifiées, par exemple si elles sont la contrepartie d'un investissement générant des gains d'efficience et dont profitent les consommateurs.

Dans ce cadre, les autorités de concurrence s'attachent à vérifier que le champ et la durée de l'exclusivité sont proportionnés à cet investissement[46].

303. L'exemple des contrats signés par Google avec des bibliothèques pour la numérisation de leurs fonds est, à cet égard, intéressant. Google a précisé que ces contrats prévoyaient que la bibliothèque interdise l'accès automatique aux fichiers numérisés par ses soins : un moteur de recherche concurrent ne peut donc indexer les fichiers numérisés par Google pendant une certaine durée[47].

304. De telles clauses ne peuvent être condamnées *per se* au titre du droit de la concurrence. Elles visent à protéger un investissement du risque de parasitisme. La numérisation étant une opération coûteuse, il est vraisemblable que Google ne réaliserait pas une telle opération si elle n'en tirait aucun avantage, *a fortiori* si les fichiers concernés étaient aisément accessibles et libres de droits. En outre, cet investissement se traduit par une information plus riche fournie aux internautes. Cette clause d'exclusivité pourrait ainsi relever d'une concurrence par les mérites. Le champ et la durée des exclusivités seront cependant un élément d'appréciation déterminant pour les autorités de concurrence.

305. A cet égard, l'instruction a relevé l'existence d'un contrat entre Google et la bibliothèque de Lyon concernant la numérisation des ouvrages de cette dernière. Ce contrat, qui permet à la bibliothèque de mettre à disposition sur son propre site Internet les copies numériques réalisées par Google, comporte une clause d'exclusivité de 25 ans, avec interdiction de faire numériser le fonds par une autre entreprise durant toute cette période. Outre la durée de 25 ans, qui paraît très exagérée au regard du rythme de changement du secteur – rythme de changement rapide que Google a d'ailleurs invoqué à d'autres titres dans le cadre de l'instruction –, le champ d'une telle exclusivité ne paraît pas proportionné. En effet, s'il peut être légitime pour Google de se protéger d'un risque de parasitisme en interdisant de manière temporaire l'indexation par des moteurs de recherche concurrents des ouvrages que Google a numérisés par elle-même, il ne peut être admis de priver un moteur de recherche de la possibilité de répliquer à Google en investissant par ses propres moyens dans la numérisation. Google semble d'ailleurs en avoir pris conscience en précisant au cours de l'instruction qu'elle n'appliquerait pas cette clause du contrat[48].

---

[46] A cet égard, la Commission européenne indique, au point 28 de sa communication intitulée « Orientations sur les priorités retenues par la Commission pour l'application de l'article 82 du traité CE aux pratiques d'éviction abusives des entreprises dominantes » (JOUE 2009, C 45, p. 7), qu'en « *appliquant l'article 82, la Commission examinera également les arguments avancés par une entreprise dominante pour justifier son comportement (1). Cette dernière peut à cet effet démontrer soit que son comportement est objectivement nécessaire, soit qu'il produit des gains d'efficacité substantiels qui l'emportent sur les effets anticoncurrentiels produits sur les consommateurs. Dans ce contexte, la Commission examinera si le comportement en cause est indispensable et proportionné à l'objectif prétendument poursuivi par l'entreprise dominante* ».

[47] Réponse du 5 octobre 2010 donnée par Google : « *Les bibliothèques partenaires de Google Book Search doivent limiter l'accès automatisé aux copies numériques créées par Google. Les partenaires de Google Book Search peuvent cependant signer des contrats avec n'importe quel autre moteur de recherche, autorisant le moteur en question à accéder automatiquement aux copies numériques des livres pour les indexer et y effectuer des recherches. Google a officiellement confirmé sa position dans une lettre, datée du 19 juillet 2010, à M. Anthony Whelan, chef de cabinet de la Commissaire à l'Agenda numérique (Neelie Kroes).*»

[48] Dans une réponse adressée à l'Autorité le 27 août 2010, Google a en effet précisé : « *Si l'accord de partenariat conclu entre Google et la bibliothèque de Lyon comporte bien certaines clauses d'exclusivité, ces*

Clauses d'exclusivité limitées dans les contrats AdSense

306. Les contrats qui régissent les relations entre Google et les sites partenaires du réseau AdSense for Search et du réseau AdSense for Content comprennent des clauses accordant à Google l'exclusivité des liens commerciaux sur certaines pages du site partenaire. Ainsi, dans certains cas, le site partenaire ne peut pas afficher les publicités de réseaux concurrents s'il expose des publicités fournies par Google.

307. Il existe des nuances entre les différents types de contrats AdSense[49], mais le principe commun des clauses concernées est, pour les pages du site partenaire AdSense sur lequel les annonces de Google apparaissent, d'interdire l'affichage de publicités ciblées[50] servies par des réseaux concurrents ou encore de publicités qui pourraient être confondues ou associées à celles de Google.

308. En revanche, ces clauses n'interdiraient pas en général au site partenaire de Google de publier des annonces d'autres réseaux sur d'autres pages du site, dès lors que ces pages n'affichent pas d'annonces de Google, ni d'afficher des annonces graphiques classiques sur une page qui reçoit par ailleurs des publicités de Google (car il n'y a alors pas de confusion possible).

309. En ce qui concerne plus spécifiquement les contrats AdSense for Search, qui permettent à un site partenaire qui a installé un moteur de recherche de Google sur une page de son site d'afficher des publicités liées aux recherches servies par Google sur la page de résultat et de partager avec Google les recettes éventuellement générées par les clics d'internautes sur ces liens commerciaux, les clauses des contrats simplifiés et des contrats de service imposent au partenaire d'afficher trois annonces Google, en un seul bloc continu et dans une meilleure position que toute annonce similaire ou identique fournie par un autre réseau.

310. Ces clauses d'exclusivité pourraient favoriser le réseau de Google par rapport aux autres réseaux d'intermédiation (puisque les publicités du réseau Google ont une position privilégiée ou exclusive selon les cas) et rendre plus difficile pour un concurrent la constitution d'un réseau de sites partenaires. A cet égard, il convient de souligner que, pour un moteur de recherche, le développement d'un réseau de sites partenaires génère un volume de requêtes effectuées par les internautes plus important et, dès lors, des recettes supplémentaires.

311. Partant, l'analyse au fond de ces clauses d'exclusivité devrait prendre en compte plusieurs facteurs : la position de Google sur le marché de l'intermédiation publicitaire[51], l'étendue exacte de l'exclusivité demandée[52], l'effet sur la concurrence

---

clauses n'ont cependant pas été introduites à la demande de Google. En tout état de cause, Google a clairement indiqué dans le courrier mentionné ci-dessus, son intention de ne pas mettre en œuvre ces clauses d'exclusivité. »

[49] Les différents types de contrat AdSense sont les suivants : contrats en ligne, contrats simplifiés et contrats de service.

[50] Publicités ciblées par opposition aux publicités de pur « *display* » sans ciblage particulier.

[51] En distinguant si nécessaire, d'une part, la mise à disposition des éditeurs de liens commerciaux liés aux recherches (cas des partenaires AFS) et, d'autre part, la mise à disposition de liens commerciaux et publicités d'autres formats non liés aux recherches (cas des partenaires AFC).

52 L'étendue de l'exclusivité semble en effet assez peu claire. Les services d'instruction avaient demandé à Google si les annonces Ligatus faisaient partie des annonces « *que l'on pourrait confondre avec celles placées par Google* » pour les contrats en ligne ou simplifiés ou des « *publicités ciblées sur le contenu* » pour les contrats de service Google. Dans une réponse écrite du 5 octobre 2010, Google a indiqué qu'elle n'était

(en particulier l'impact exact de ces clauses d'exclusivité sur les autres réseaux de syndication de publicité liée aux recherches ou sur un nouvel entrant), l'importance des recettes AdSense dans les revenus publicitaires des sites partenaires et, enfin, les justifications d'une telle exclusivité en termes d'efficacité économique pour les annonceurs, le site partenaire, les internautes et Google.

Barrières techniques

312. L'élévation des barrières à l'entrée peut également prendre la forme d'obstacles techniques mis sur la route des concurrents.

Le cas de Youtube

313. Certains éléments du dossier suggèrent par exemple que Google ne favoriserait pas l'indexation des pages de Youtube par les autres moteurs de recherche. Le site de vidéos de Google ne comporterait ainsi pas de « Site Maps », c'est-à-dire de descriptif exhaustif de l'organisation du site favorisant son indexation, contrairement à ce que Google recommanderait aux sites identiques de partage de vidéos qui souhaitent faciliter leur indexation par les moteurs de recherche. Il semble ainsi que Bing, le moteur de recherche de Microsoft, ne parvienne qu'à indexer une fraction de Youtube, contrairement à Google. Pour apprécier la licéité de ces pratiques il conviendrait d'examiner au fond si l'absence de mise en place de « Site Map » par Youtube peut trouver une justification objective, si elle est réellement la cause du retard d'indexation de Youtube par les moteurs concurrents, enfin si le moteur de recherche de Google dispose d'informations plus détaillées de la part de sa filiale.

L'interopérabilité entre interfaces annonceurs de publicité liée aux recherches

314. Certains acteurs ont attiré l'attention de l'Autorité de la concurrence sur une clause du contrat API[53] de Google, qui entraverait l'interopérabilité entre les différentes interfaces annonceurs. Chaque annonceur serait ainsi contraint d'implémenter ses campagnes de publicité sur chaque plateforme publicitaire, ce qui désavantagerait les petits moteurs de recherche, qui ne génèrent pas le même trafic et donc la même utilité pour les annonceurs. Consultées sur ce point, plusieurs agences média indiquent cependant que des solutions techniques existent pour contourner cette limitation.

315. Selon certains indices, plusieurs logiciels ont été développés en vue de pouvoir copier des campagnes publicitaires automatiquement d'une plateforme (par exemple, AdWords, la plateforme dominante de Google) vers une autre (par exemple, adCenter pour Bing). Il a été affirmé pendant l'instruction que ces logiciels n'ont pu être commercialisés, soit en raison des pressions exercées par Google sur les développeurs, soit en raison des risques encourus par les clients AdWords du fait de l'interdiction d'usage de ces logiciels imposée dans les conditions d'utilisation d'AdWords, ce qui n'a pu être vérifié, d'autant plus que la clause litigieuse du contrat API a été depuis adoucie.

« *pas en mesure de confirmer de façon globale que l'affichage de publicités fournies par Ligatus ne violerait en aucun cas les* dispositions mentionnées dans les contrats en ligne, les contrats simplifiés ou les contrats de service » et qu'il était « *nécessaire d'évaluer au cas par cas le respect des dispositions des contrats Google AdSense par les publicités Ligatus (ou de toute autre tierce partie)* ».

[53] Application Programming Interface

316. Pour apprécier la licéité de ces pratiques il conviendrait de déterminer dans quelle mesure le portage manuel des données, qui reste possible, est une solution pertinente pour contourner l'interdiction mentionnée plus haut. Il faudrait apprécier aussi l'impact sur la concurrence des restrictions au partage programmatique ainsi que les justifications possibles, techniques ou commerciales, de telles limitations[54].

b) Effet de levier s'appuyant sur l'activité de moteur de recherche ou sur celle de la publicité liée aux recherches

317. Les moteurs de recherche sont devenus des outils essentiels d'accès à l'information et souvent la porte d'entrée vers Internet. Pour nombre d'éditeurs de sites Internet, le moteur de recherche de Google est une source très importante de trafic, que ce soit par les résultats de recherche naturelle ou par les liens commerciaux du service AdWords. Il en résulte que la manière dont le moteur de recherche classe les sites Internet est capitale pour ces derniers, comme peut l'être le « score de qualité » qui leur est attribué pour pondérer les enchères du service AdWords[55].

La manipulation du classement ou du score de qualité ?

318. Dans le cadre de l'instruction, certains sites Internet se sont plaints de pratiques de Google concernant le classement ou le score de qualité qui leur avait été attribué. Ils ont notamment fait état (i) d'évolutions brutales et à leurs yeux injustifiée de ces classements ou scores et (ii) de classements ou scores plus favorables dont bénéficieraient des services de Google ou de ses filiales (notamment le service de vidéo Youtube et le service de recherche géographique Google Maps, voir les développements ci-après). C'est précisément le sujet dont est saisie la Commission européenne, à la suite de plaintes déposées par des fournisseurs de service de recherche verticaux. Ces derniers font ainsi valoir que leurs services seraient pénalisés dans les résultats de recherche payants et gratuits de Google et que celle-ci favoriserait ses propres services de recherche verticaux en leur accordant un placement préférentiel. L'ouverture de l'enquête a été annoncée le 30 novembre dernier : il faut attendre le résultat des investigations ainsi engagées.

319. Pour exclure la possibilité de telles manipulations, Google avance deux arguments. Le premier est tiré de ce que le moteur de recherche doit rester en mesure de prévenir ou de corriger certains comportements trompeurs ou malveillants de sites Internet, dès lors qu'ils sont contraires à l'intérêt des internautes. Le second est tiré de l'affirmation selon laquelle un moteur de recherche n'aurait pas intérêt à biaiser la présentation des résultats de recherche, dans la mesure où les internautes pourraient alors détecter aisément cette baisse de pertinence et se tourner, sans encourir aucun coût, vers la concurrence.

---

[54] Google estime que « les conditions générales de l'API AdWords établissent un équilibre raisonnable entre, d'une part, le fait de permettre aux agences et SEMs d'exporter de façon programmatique les données » et d'autre part la réponse à apporter à des préoccupations justifiées de défense d'informations commerciales sensibles, du mois à un niveau agrégé.

[55] Chaque annonceur reçoit en effet une pondération pour chaque mot-clé sur lequel il enchérit. Cette pondération est fixée par Google en fonction de la pertinence du site pour les internautes qui effectuent des recherches sur le mot-clé. Il s'agit pour Google d'éviter que des sites Internet parasitent le service de publicité par des annonces sans rapport avec la recherche de l'internaute.

320. Le premier argument est sans doute recevable dans son principe. Encore faut-il vérifier que c'est bien la protection des internautes, et non le souci d'accroître les revenus du moteur de recherche, qui justifie l'altération du classement.

321. Le second argument serait plus convaincant si n'était justement pas en cause le manque de transparence dont souffrent les internautes. La supposée pression exercée par les internautes dépend en effet du degré de transparence quant à la constitution des résultats ainsi que de la compétitivité des autres moteurs de recherche. Or, l'opacité de l'algorithme utilisé par Google a été dénoncée par de nombreux acteurs au cours de l'instruction. Par ailleurs, Google est sensiblement en avance sur ses concurrents dans l'exhaustivité des contenus indexés, comme signalé plus haut, ce qui lui laisserait, jusqu'à un certain point, une plus grande liberté pour altérer la pertinence du classement, s'il le désirait. Surtout, la sensibilité des internautes à une baisse modérée de pertinence des liens commerciaux est sans doute bien moindre qu'à une baisse des résultats naturels.

322. Au demeurant, quand bien même Google n'aurait pas d'intérêt économique à court terme, en raison du départ probable de certains internautes, à biaiser ses résultats au bénéfice de ses propres services, de tels comportements pourraient relever d'une attitude économiquement rationnelle en se projetant sur le long terme et en intégrant dans les éléments d'arbitrage les bénéfices tirés des distorsions de concurrence sur les sources concernées.

323. Dans ce qui suit sont examinés deux types de comportements de Google relevés en France. Sans nécessairement relever d'une manipulation des résultats ou des scores de qualité, ils pourraient soulever certaines questions au regard des règles de concurrence.

La présentation des résultats de recherche géographique dans les résultats de recherche textuelle

324. Quand les termes d'une requête laissent deviner une recherche géographique (par exemple « plombier 75001 »), Google affiche une sélection de professionnels et une carte « Google Maps » permettant de visualiser leur situation au sein des résultats de recherche naturelle[56]. Elle ne fait pas apparaître de la même manière les autres sites Internet offrant des services de recherche géographique. Cette pratique avantage donc artificiellement le service « Google Maps ». Celui-ci n'est certes pas payant aujourd'hui en France. Mais il l'est dans certaines villes des États-Unis[57], ce qui annonce peut-être une évolution.

325. Cette pratique pourrait s'analyser, en s'inspirant de la grille d'analyse développée par l'Autorité de la concurrence dans son avis relatif à l'utilisation croisée des bases de clientèles[58] en date du 14 juin 2010 (avis 10-A-13), au regard du contexte et du droit de la concurrence national. Dans cet avis, l'Autorité de la concurrence estime que l'utilisation, par une entreprise disposant ou ayant disposé d'un monopole légal sur un marché, des informations obtenues sur ce marché, pour développer son activité sur un second marché, ouvert à la concurrence, par exemple en promouvant cette

[56] A la date de la séance, la carte était affichée au milieu des résultats naturels, elle apparaît désormais au-dessus des liens commerciaux de la colonne de droite.

[57] Une entreprise peut inclure des tags pour faire ressortir ses listings sur la page de résultats générale ou sur Google Maps, service payant disponible uniquement dans certaines villes des Etats-Unis.

[58] *« Cross-selling »*.

activité auprès de ses clients issus du monopole légal, constitue en principe une pratique anticoncurrentielle. En revanche, tel n'est pas nécessairement le cas d'une entreprise en position dominante qui utiliserait une base de clientèle qu'elle a obtenue dans le cadre d'une compétition par les mérites. En particulier, une telle pratique peut accroître la concurrence sur le second marché si l'entreprise concernée y est un nouvel entrant.

326. Cette grille d'analyse paraît pouvoir s'appliquer à la situation présente, puisque Google utilise le trafic de son moteur de recherche (premier marché) pour privilégier son service Google Maps et accroître ainsi la compétitivité de celui-ci en vue d'une entrée facilitée sur le marché de la publicité liée aux annuaires (second marché), qui est *a priori*, et sous les réserves formulées plus haut, un marché distinct dominé par Pages Jaunes.

327. Pour apprécier la licéité de ces pratiques au fond, il conviendrait de rechercher (i) dans quelle mesure l'avantage ainsi tiré par Google sur le marché des annuaires en ligne est de nature à avoir un effet positif sur la concurrence sur ce marché compte tenu de la situation de nouvel entrant qu'y occupe Google (ii), si les utilisateurs, professionnels ou internautes, tirent bénéfice de cette situation (iii) et si les moyens utilisés par Google restent proportionnés. La présentation des résultats est-elle suffisamment claire pour les internautes ? N'introduit-elle pas de confusion ? L'avantage donné à Google Maps est-il limité dans le temps à ce qui est nécessaire pour lancer la nouvelle activité de Google sur le marché des annulaires en ligne ?

La participation de Google ou de ses filiales aux enchères AdWords

328. Une deuxième pratique concerne la participation de Google ou de ses filiales aux enchères du service AdWords. Plusieurs comptes Google (« internal accounts ») sont recensés dans la liste des 500 plus gros annonceurs utilisant AdWords, telle que fournie par Google à la demande de l'instruction. Par exemple, Youtube, la filiale de Google qui propose un service de vidéos sur Internet, achète des mots-clés associés au thème de la vidéo : des concurrents ont indiqué être dans l'impossibilité de faire de même compte tenu des niveaux d'enchère.

329. Dès lors qu'il s'agit d'un simple transfert financier entre deux activités du même groupe, Google peut avoir intérêt à faire artificiellement monter les enchères pour bloquer l'accès des concurrents de Youtube, sans que cela ne lui coûte réellement. Il pourrait être objecté que Google perd alors des revenus publicitaires qui auraient été dépensés par d'autres sites de partages de vidéos pour l'achat de liens commerciaux liés aux recherches. Mais cette perte peut être compensée par le surcroît de recettes publicitaires sur Youtube qu'est susceptible d'entraîner la hausse, du moins relative, du trafic sur ce site.

330. Pour apprécier la licéité de ces pratiques, une enquête est nécessaire afin de rechercher si le montant des enchères provenant des « internal accounts » de Google reste proportionné à la valeur intrinsèque du lien commercial ou s'il inclut une dimension stratégique sous la forme d'une prime d'éviction, qui réduirait la concurrence sur les marchés où sont actifs les annonceurs, notamment les éditeurs de services de vidéo.

2. LES ABUS D'EXPLOITATION

331. La qualification d'abus de position dominante ne s'applique pas seulement aux pratiques permettant à une entreprise de s'appuyer sur son pouvoir de marché pour évincer des concurrents actuels ou potentiels. A côté de ces abus dits d'éviction, qui sont la priorité des autorités de concurrence, le droit de la concurrence peut également condamner des abus dits d'exploitation, qui consistent pour l'entreprise qui les met en œuvre à perturber le fonctionnement d'autres marchés par des comportements exorbitants (prix excessifs, discriminations injustifiées, etc.).

332. Les développements qui suivent illustrent la possibilité de telles stratégies, menées aussi bien dans l'activité AdWords que dans le service AdSense.

a) Le service AdWords

333. Le service AdWords est intimement lié au moteur de recherche de Google. Non seulement dans son fonctionnement (puisque les liens commerciaux s'appuient sur les mots clés demandés et s'affichent à côté ou au dessus des résultats de recherche), mais aussi sur un plan financier (le service AdWords est la principale source de revenus du groupe Google : il permet de financer les innovations – extrêmement coûteuses – du moteur de recherche).

334. Lors de l'instruction, de nombreux annonceurs ont souligné le manque de transparence du service AdWords dans le mécanisme des enchères. Près de la moitié des annonceurs répondant à la question sur les « bons et/ou mauvais côtés du mécanisme des enchères » ont évoqué de manière explicite cet aspect.

335. Ce manque de transparence est ressenti notamment sur le mécanisme effectif de fixation des coûts par clic (CPC) payés (« *le CPC minimum de première page n'est pas justifié et est abusivement élevé* »), sur le « *quality score* », présenté comme « *un paramètre inconnu, incontrôlable, et complètement maîtrisé par Google* », sur la visibilité de la concurrence et sur le positionnement de l'annonce.

336. Il a été également dénoncé à propos de la nature des contenus qui peuvent être proposés sur le service AdWords et dans les conditions dans lesquelles Google veille au respect des règlements édictés en la matière. C'est précisément le point sur lequel est intervenue l'Autorité de la concurrence dans le cas opposant à Google la société Navx, une petite société qui proposait – essentiellement sur AdWords – des logiciels permettant de localiser les équipements de contrôle de la vitesse sur les routes.

337. Dans les mesures conservatoires qu'elles a ordonnées (décision n° 10-MC-01 du 30 juin 2010, précitée), puis dans la décision au fond qu'elle a rendue (décision n° 10-D-30 du 28 octobre 2010, précitée), l'Autorité de la concurrence a relevé à la fois le manque d'objectivité et de transparence des règles de contenus – en matière de dispositifs de contournement des contrôles routiers – publiés sur AdWords et l'application discriminatoire à laquelle les règlements avaient donné lieu.

338. Le manque d'objectivité et de transparence concernait :

- les produits concernés par l'interdiction relative aux dispositifs de contournement des contrôles routiers telle qu'elle avait été opposée à l'annonceur : la règle ne visait clairement ni les bases de données, ni les avertisseurs radar ;

- la portée de l'interdiction : les annonceurs ne savaient pas avec certitude si celle-ci portait uniquement sur l'utilisation de mots-clés et la promotion des produits dans le texte de l'annonce ou sur la page de destination du lien commercial ou encore si elle concernait également les pages de renvoi accessibles depuis cette dernière ;
- la procédure de notification des modifications des règles : les annonceurs n'étaient pas informés en amont des modifications des règles ni de leur date d'entrée en vigueur ; par ailleurs, Google se réservait la possibilité d'affiner l'interprétation des règles dans le cadre d'échanges bilatéraux sans modifier la règle générale ;
- la procédure qui mène à la suspension du compte AdWords : elle pouvait se faire sans préavis réel, puisque les messages d'alerte pour refus d'annonce ne pouvaient être considérés comme des avertissements.

339. La discrimination, qui découlait en partie de l'absence d'objectivité et de transparence de la politique de contenus, était mise en évidence par les différences de traitement pratiquées entre fournisseurs de base de données radar :
    - entre les fabricants de GPS (TomTom et Garmin), qui pouvaient promouvoir la fourniture de ces bases de données sur leur site sans être exclus du service AdWords, et les fabricants d'avertisseurs et de bases de données radar (SCDB, Coyote, Navx, AlerteGPS), qui ne le pouvaient pas ;
    - dans le niveau d'information mis à disposition des annonceurs : certains étaient informés, par écrit et à temps pour ne pas être suspendus, de la portée exacte de la règle ou de l'interprétation que Google en faisait (c'était le cas d'Affili-action) et d'autres n'étaient informés par écrit qu'après la suspension du compte (c'était le cas de Navx).

340. Les engagements pris par Google devant l'Autorité de la concurrence, et rendus obligatoires par cette dernière le 28 octobre 2010, ont conduit à étendre dans le temps et à préciser les injonctions prononcées à titre conservatoire. C'est ainsi que Google s'est engagée à rendre plus transparent et prévisible pour les annonceurs le fonctionnement de son service AdWords concernant les dispositifs de contournement des contrôles routiers en France :
    - en spécifiant les dispositifs dont la publicité est autorisée ou interdite, s'agissant notamment des avertisseurs et des bases de données radars ;
    - en précisant le champ d'application de l'interdiction, et notamment si celle-ci s'applique seulement aux contenus des annonces ou si elle s'étend aux pages de destination et de renvoi des annonceurs et à l'utilisation de mots-clés ;
    - en mettant en place une procédure d'information et de notification ciblée des modifications de la politique de contenus AdWords (les changements plus restrictifs devant être annoncés en respectant un préavis de trois mois, sauf exceptions précisées par les engagements) ;
    - en précisant la procédure pouvant mener à la suspension du compte de l'annonceur en cas de violation de la politique de contenus AdWords. Sauf exceptions, cette procédure prévoit au moins deux étapes, dont l'envoi d'un dernier avertissement formel informant l'annonceur de la violation qui lui est reprochée et du risque de suspension de son compte.

341. Cette affaire illustre de manière convaincante que le droit de la concurrence peut apporter une réponse, dans des délais rapides[59], en corrigeant des comportements susceptibles d'être abusifs.

b) Le service AdSense

342. Certains partenaires de Google se plaignent de manquer d'informations à propos des services « AdSense for content » et « AdSense for Search ». Les partenaires de ces réseaux de syndication soulignent particulièrement l'opacité qui préside aux modalités de partage des revenus.

343. La clause 12.1 du contrat AdSense en ligne stipule à l'adresse du cocontractant que « [l]*a part des recettes que vous percevrez sera régulièrement fixée par Google, à son entière discrétion. Vous reconnaissez que Google ne Vous indiquera pas et n'est pas tenu de Vous indiquer la façon dont est calculée cette part, ni ce que cette part représente en termes de pourcentage des recettes publicitaires totales perçues par Google au titre des Annonces et des Boutons de Parrainage apparaissant au sein de Vos Éléments Propriétaires. Le paiement sera calculé sur la seule base des registres tenus par Google.* »

344. Google a récemment consenti à divulguer les pourcentages de recettes reversées aux éditeurs partenaires. Elle a pris des engagements en ce sens devant l'autorité de concurrence italienne, saisie initialement d'une plainte de la fédération nationale des éditeurs d'actualités italienne. Google a décidé de proposer des engagements pour répondre aux préoccupations de l'autorité de concurrence italienne dont la décision finale est attendue prochainement.

345. Depuis le 24 mai 2010, le pourcentage des recettes reversées aux partenaires ayant conclu avec Google un contrat en ligne est donc donné par cette dernière à ses partenaires par l'intermédiaire de l'interface utilisateur en ligne[60]. La part des recettes qui revient aux partenaires ayant conclu un contrat en ligne est actuellement de 51 % des revenus bruts engendrés par les services AFS et 68 % des revenus bruts engendrés par les services AFC.

C. LA SITUATION DE GOOGLE NE JUSTIFIE PAS LA MISE EN PLACE D'UN CADRE RÉGLEMENTAIRE, MAIS PEUT APPELER L'ADOPTION DE MESURES CIBLÉES

L'hypothèse de mesures de régulation

346. Dans sa lettre de saisine, le ministre s'interroge sur l'opportunité d'adopter des mesures de régulation pour répondre de manière préventive aux difficultés concurrentielles éventuelles du secteur de la publicité en ligne.

347. Cette interrogation fait écho aux positions adoptées par l'Autorité de la concurrence dans plusieurs avis, recommandant au législateur la mise en place de dispositifs spécifiques pour prévenir ou corriger des risques concurrentiels avérés. Il s'agissait le plus souvent, à titre transitoire ou de manière plus durable :

---

[59] Saisine en date du 16 février 2010 ; mesures conservatoires ordonnées le 30 juin 2010, décision au fond rendue le 28 octobre 2010.

[60] http://adsense.blogspot.com/2010/05/adsense-revenue-share.html

- d'accompagner l'ouverture à la concurrence d'industries de réseaux (télécoms, énergie, ferroviaire) par des obligations d'accès aux infrastructures ;
- d'entourer de certaines garanties, favorables au maintien de la concurrence, la privatisation d'entreprises publiques, comme les sociétés concessionnaires d'autoroutes (avis 05-A-22[61]) ou les aéroports (avis 10-A-04[62]) ;
- d'encadrer la diversification sur des marchés concurrentiels d'entreprises publiques ou dotées d'un monopole légal : EDF-GDF (avis n° 94-A-15[63]), SNCF (avis 09-A-55[64]) ;
- d'abaisser les barrières à l'entrée ou à la mobilité dans des secteurs où la concurrence joue de manière insuffisante comme dans la distribution (avis 10-A-26[65]) ou la téléphonie mobile (avis 08-A-16[66]) ;
- de garantir la liberté de choix des consommateurs, entravée par des exclusivités jugées « verrouillantes » (avis 09-A-42[67]) ou des couplages obligatoires entre deux produits ou services (avis 09-A-49[68]).

348. Mais, pour l'Autorité de la concurrence, l'adoption d'un cadre de régulation sectoriel doit rester l'exception, soumise à trois conditions :

(1) le fonctionnement de la concurrence sur le marché considéré se heurte à des obstacles avérés ;

(2) le droit de la concurrence n'est pas en mesure d'y apporter une réponse adaptée et suffisante ;

(3) les mesures de régulation envisagées doivent rester proportionnées aux obstacles démontrés.

Les réponses du droit de la concurrence

349. L'analyse menée par l'Autorité dans le présent avis montre bien que le droit de la concurrence peut prévenir, corriger ou sanctionner certains comportements relevant

---

[61] Avis du 2 décembre 2005 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur le réseau autoroutier (AMCRA) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation annoncée des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes.

[62] Avis du 22 février 2010 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français.

[63] Avis du 10 mai 1994, relatif à une demande d'avis sur les problèmes soulevés par la diversification des activités d'EDF et de GDF au regard de la concurrence.

[64] Avis du 4 novembre 2009 sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs.

[65] Avis du 7 décembre 2010 relatif aux contrats d'affiliation de magasins indépendants et les modalités d'acquisition de foncier commercial dans le secteur de la distribution alimentaire.

[66] Avis du 30 juillet 2008 relatif à la situation des opérateurs de réseaux mobiles virtuels (MVNO) sur le marché français de la téléphonie mobile.

[67] Avis du 7 juillet 2009 sur les relations d'exclusivité entre activités d'opérateurs de communications électroniques et activités de distribution de contenus et de services.

[68] Avis du 7 octobre 2009 relatif aux conditions de concurrence dans le secteur de l'assurance emprunteur pour le crédit immobilier.

de l'abus de position dominante et mettre ainsi des bornes aux agissements de Google susceptibles d'endommager une compétition effective entre les acteurs.

350. C'est ainsi que l'Autorité de la concurrence, saisie récemment de pratiques opaques et discriminatoires de Google dans le cadre du service AdWords, a ordonné au moteur de recherche, comme cela a été rappelé aux paragraphes 336 et suivants du présent avis, de mettre en œuvre une série d'injonctions prononcées à titre conservatoire, qui ont ensuite été pérennisées et précisées dans le cadre d'une procédure d'engagements.

351. La Commission européenne a, de son côté, annoncé le 30 novembre dernier qu'elle engageait des investigations approfondies concernant Google. La Commission enquêtera sur la question de savoir si Google a abusé d'une position dominante en abaissant le rang de certains services dans les résultats naturels de services de recherche verticaux ainsi qu'en accordant à ses propres services verticaux un placement préférentiel. La Commission enquêtera également sur une éventuelle dégradation du score de qualité des services verticaux concurrents pour le classement dans les résultats payants. Elle étudiera aussi les allégations selon lesquelles Google imposerait des clauses d'exclusivité à des partenaires publicitaires ou à des fournisseurs d'ordinateurs et de logiciels. Enfin, elle enquêtera sur d'éventuelles restrictions à la portabilité des campagnes de publicité vers des plateformes publicitaires concurrentes.

352. La Commission devrait ainsi être amenée à trancher la question des modalités de classement des sites Internet par le moteur de recherche dans les résultats de recherche naturelle ou dans le cadre des liens commerciaux, question qui soulève de nombreuses inquiétudes.

353. Sur tous ces points, le droit de la concurrence peut donc à lui seul apporter des réponses.

La prise en compte du processus d'innovation

354. L'Autorité souhaite également attirer l'attention des pouvoirs publics sur les risques qu'entraînerait une intervention réglementaire trop précoce ou trop rigide. Il faut, à cet égard, saluer la réussite industrielle et économique de Google et, d'une façon plus générale, souligner les gains pour l'économie que peut faire naître l'innovation dans le secteur des moteurs de recherche et de la publicité en ligne.

355. Pour les utilisateurs d'Internet, le développement des moteurs de recherches offre gratuitement un service de qualité et des liens publicitaires souvent utiles, si l'on en croit les taux de clic et de conversion. La concurrence entre les moteurs permet l'apparition de fonctionnalités nouvelles et de services enrichis.

356. Pour des éditeurs de sites de taille réduite, qui n'étaient pas en mesure de vendre directement leur inventaire publicitaire disponible, les solutions de Google sont une source de revenus parfois très appréciée[69]. Pour les sites plus importants, le réseau AdSense offre un débouché complémentaire pour la vente de l'inventaire « *non premium* ».

357. Enfin, pour de très nombreux annonceurs, les liens commerciaux liés aux recherches sont un nouveau canal de communication particulièrement efficace en complément d'autres moyens de communication. Pour certains petits annonceurs, pour lesquels la

[69] De nombreux témoignages étayés ont été apportés par Google.

contrainte de budget est fondamentale, et qui, faute de pouvoir accéder à la publicité classique nationale se limitaient aux canaux de publicité locale, la publicité liée aux recherches a permis l'accès à une communication beaucoup plus large. Ce développement de la publicité liée aux recherches a ainsi accompagné celui de la vente en ligne.

358. Une majorité d'annonceurs semblent globalement satisfaits de leurs campagnes de publicité liées aux recherches (en majorité effectuées sur AdWords pour les annonceurs interrogés par l'Autorité). En effet, ce sont 62 annonceurs, sur 68 ayant répondu à la question 26 du questionnaire, qui ont déclaré être satisfaits « *de l'efficacité de leurs publicités liées aux recherches* ». Comparé aux autres canaux de publicité sur Internet, ce taux de satisfaction est parmi les plus élevés.

Des mesures ciblées pour assurer un traitement non discriminatoire des acteurs

359. Il résulte de ce qui précède que le droit de la concurrence apparaît comme un outil potentiellement efficace pour limiter et sinon sanctionner les éventuelles distorsions de concurrence que pourraient générer certaines pratiques de Google.

360. Au demeurant, comme cela vient d'être rappelé avec insistance dans les paragraphes 354 à 358, il convient de veiller à ne pas brider artificiellement le processus d'innovation à l'œuvre dans les secteurs de l'Internet en général et de la publicité sur Internet en particulier. Les ruptures technologiques successives qu'a connues ce secteur et les mutations des comportements des internautes sont un rouage essentiel pour le bon fonctionnement des marchés et la vitalité de l'économie. Aussi, même si peuvent s'observer, du moins transitoirement, des phénomènes de concentration de la puissance économique, sur l'un ou l'autre des segments du secteur de la publicité en ligne, ceux-ci font partie intégrante d'un processus d'innovation.

361. C'est d'ailleurs de ce processus d'innovation qu'émergeront demain des forces nouvelles susceptibles de remettre en cause la situation de Google. Par exemple, le développement de l'Internet mobile et des « *smartphones* » pourrait s'accompagner de nouvelles modalités de recherche en ligne : recherches activées sur les magasins d'application (exemple de l'App Store d'Apple) ; recherches basées non plus seulement sur le texte (compte tenu des claviers parfois étroits) mais potentiellement sur des images, des sons, des lieux, etc. De même, l'extension et l'enrichissement des réseaux sociaux (tels Facebook et Twitter) pourraient également changer les comportements des internautes et leur offrir de nouveaux modes d'accès aux contenus en ligne.

362. Dans ces conditions, l'Autorité de la concurrence ne recommande pas la mise en place d'un cadre de régulation d'ensemble, à l'image de ceux qui ont été instaurés pour assurer l'ouverture à la concurrence des industries de réseaux. D'ailleurs, la situation de Google n'est pas celle d'un monopole légal ni d'une entreprise publique : c'est par un remarquable effort d'innovation, dont le lancement et le maintien sont le fruit à la fois d'une prise de risque et d'un investissement soutenu, que l'entreprise a obtenu le succès qu'on lui connaît, dans le cadre d'une compétition par les mérites.

363. Pour autant, certaines questions nouvelles résultant du modèle spécifique des moteurs de recherche peuvent appeler l'adoption de mesures ciblées par les pouvoirs publics, de manière à renforcer la transparence et à assurer un traitement non discriminatoire des acteurs. Les cadres réglementaires et fiscaux actuels ont parfois été conçus à une époque antérieure à l'apparition de moteurs de recherche et des

liens commerciaux : ils peuvent par conséquent justifier des précisions et des adaptations. L'Autorité revient sur cette question dans la suite du présent avis, s'agissant plus particulièrement du cadre juridique issu de la « loi Sapin » et de son adéquation avec le fonctionnement actuel du secteur de la publicité en ligne (voir paragraphes 372 et suivants).

D. LA SITUATION PARTICULIÈRE DE LA PRESSE

a) Les griefs de la presse à l'égard de Google

364. Les acteurs de la presse française ont fait part à l'Autorité de la concurrence d'un certain nombre de griefs à l'encontre de Google. Outre l'opacité des relations contractuelles (1), la presse dénonce une déstabilisation du modèle économique traditionnel du « *display* » basé sur la qualité éditoriale (2), un manque d'équité dans les droits et devoirs qui s'appliquent à la presse et aux moteurs (3) et, enfin, le « *parasitisme* » de « Google Actualités » (4).

L'opacité des relations contractuelles via le contrat AdSense.

365. La presse dénonce l'opacité des relations contractuelles nouées par Google avec les partenaires AdSense. Ce point, qui n'est pas particulier aux éditeurs de presse, a été abordé précédemment. Dans le cas des sites des éditeurs de presse, il convient de remarquer que la participation au programme AdSense ne contribue que pour une faible, voire très faible, part aux recettes publicitaires des sites. En effet, l'essentiel des recettes publicitaires provient encore de la vente directe aux annonceurs soit au coût pour mille impressions ou au forfait, soit au coût par clic, d'espace publicitaire « *display* ».

366. Les recettes tirées de Google AdSense n'apportent tout au plus qu'un complément. Dans ce type de vente complémentaire, il semble d'ailleurs que Google AdSense soit de plus en plus concurrencé par des solutions alternatives comme celle que propose le réseau publicitaire à la performance Ligatus.

La déstabilisation du modèle économique traditionnel du « display »

367. Alors même que les revenus publicitaires sont essentiels pour les sites des éditeurs de presse, le nouveau paradigme qui s'impose dans le secteur de la publicité en ligne, fondé sur les seuls indicateurs de performance (comme le coût par clic), fragiliserait le modèle traditionnel des médias, qui repose sur la qualité éditoriale. L'inquiétude des éditeurs de presse est encore accrue par la possibilité de diffuser des annonces de format graphique sur le réseau AdSense, au coût par clic et à des prix jugés abusivement bas, au point de dévaloriser les formats « *display* » dont vit essentiellement la presse.

368. L'émergence de nouveaux produits et services, qui peuvent être commercialisés selon des modes de tarification différents de ceux des services traditionnels, fait partie du fonctionnement naturel et concurrentiel de l'économie : elle profite en dernier lieu au consommateur.

369. Ainsi, la rémunération au coût par clic et l'absence de minimum d'achat qu'offrent le service AdWords ainsi que d'autres offres à la performance permettent à de

nombreuses entreprises petites et moyennes qui étaient exclues du marché de la publicité, du moins à une échelle nationale, d'y avoir désormais accès.

370. Par ailleurs, il semble que les moteurs de recherche et les éditeurs de presse proposent des offres sur des marchés distincts. Il n'est pas établi que les revenus de Google « *cannibalisent* » les revenus publicitaires des éditeurs de presse. Même s'il existe évidemment des annonceurs communs, Google s'adresse à une base de clientèle nettement plus large et répond à un besoin de ciblage précis très en aval du « tunnel de décision » du consommateur alors que les éditeurs de presse proposent une offre plus en amont dans la communication des entreprises.

371. L'instruction n'a pas, à ce jour, mis en évidence de tarification prédatrice. Les liens commerciaux proposés par Google dans le cadre du programme AdSense, et marginalement les publicités graphiques, ne sont pas placés dans des emplacements aussi qualitatifs que les publicités vendues directement par les régies. La pression des annonceurs pour un plus large choix d'offres à la performance ne peut être attribuée de façon univoque à Google. On remarque d'ailleurs que cette pression a été particulièrement forte en 2009 lorsque la crise économique a conduit les annonceurs à se recentrer sur des campagnes de réponse directe plus que de développement de l'image de marque et de la notoriété à plus long terme.

Un manque de transparence pouvant conduire à un traitement discriminatoire des acteurs et qui peut appeler à préciser ou compléter le cadre juridique issu de la loi Sapin

372. Plusieurs éditeurs de presse déplorent le manque de transparence du reporting AdSense. Selon eux, l'examen des offres d'autres intermédiaires présentant des caractéristiques comparables, sur certains points, à celles de Google, mettrait en évidence le caractère lacunaire des informations délivrées par Google. Ont ainsi été cités comme substantiellement plus transparents Amazon Affiliates et Mobil ADdict, sans qu'il ait été possible de vérifier ces affirmations portées très tardivement à la connaissance de l'Autorité.

373. L'une des raisons de l'insatisfaction des éditeurs provient de l'absence d'audit ou de certification des données fournies par Google, notamment les recettes nettes à partir desquelles est calculé le reversement dû aux partenaires : « *Ces recettes dépendent de plusieurs facteurs, et notamment (a) du nombre de clics valides sur des Annonces affichées au sein de Vos Éléments Propriétaires, (b) du nombre d'impressions valides d'Annonces affichées au sein de vos Éléments Propriétaires, (c) du nombre de réalisations valides d'Événements de Parrainage déclenchés à partir des Boutons de Parrainage affichés au sein de Vos Éléments Propriétaires et/ou (d) d'autres événements dont le déclenchement est lié à l'affichage des Annonces sur Vos Éléments Propriétaires* » (clause 12.1 du contrat en ligne déjà citée au paragraphe 343).

374. Les suspicions que nourrissent certains éditeurs sur les chiffres fournis par Google sont justifiées selon eux par le manque de clarté des « *reporting* » de Google et l'impossibilité pour le partenaire d'exercer tout contrôle sur les chiffres qui émanent des registres tenus par Google.

375. La presse dénonce à ce titre un traitement discriminatoire des acteurs de la publicité en ligne. Elle fait valoir que les droits et les devoirs ne seraient pas les mêmes pour les moteurs de recherche, d'une part, et pour les régies traditionnelles commercialisant l'inventaire des éditeurs de contenus, d'autre part. Se pose

notamment la question du champ d'application de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite loi Sapin, dont l'objet était d'apporter plus de transparence dans le secteur de la publicité.

376. La loi Sapin garantit aux annonceurs la transparence de la prestation publicitaire quand ils recourent aux services d'un intermédiaire (par exemple une agence média) pour l'achat d'espace : elle fait reposer les obligations sur le support ou la régie qui vend l'espace et sur l'intermédiaire mandaté par l'annonceur.

377. Mais la loi Sapin n'a pas abordé la question, distincte, de la transparence que pourrait réclamer un éditeur à un intermédiaire chargé par lui de vendre à des annonceurs son inventaire publicitaire. A l'époque de la loi, les régies étaient le plus fréquemment liées fortement aux supports de publicité et la question de la transparence entre l'éditeur disposant d'un inventaire publicitaire et la régie chargée de le vendre ne se posait pas en termes aigus.

378. Le développement des régies multi-supports et des réseaux vendant à des annonceurs l'espace publicitaire mutualisé de centaines voire de milliers d'éditeurs pose maintenant la question de la transparence qu'est en droit d'attendre un éditeur (ou une régie liée à un éditeur) de l'intermédiaire auquel il recourt pour vendre une partie ou l'intégralité de son espace publicitaire. Cette question appelle sans aucun doute une clarification législative. Celle-ci pourrait mettre en place, par exemple, des obligations minimales de « *reporting* » (portant par exemple, dans le cas de réseaux du type Google AdSense, sur la transmission aux éditeurs de site de détails complémentaires sur les mots-clés, la destination des liens, le taux de conversion des clics, etc.) ainsi que, pour les réseaux les plus importants, un mécanisme d'audit, éventuellement contrôlé par un tiers certificateur.

Le « parasitisme » de Google Actualités

379. La presse reproche enfin « *une forme de parasitisme économique* » à l'œuvre dans le fonctionnement de l'agrégateur « Google Actualités » : Google, en présentant le meilleur de chaque titre, ce qu'évidemment aucun éditeur ne peut proposer individuellement, deviendrait le site de référence de l'accès à l'information, et cela sans verser de contrepartie financière aux journaux qui supportent les coûts de la création d'une information de qualité. La presse fait observer que, pourtant, Google a pu signer des accords comportant une contrepartie financière avec l'AFP ou Twitter.

380. La réponse du moteur de recherche sur ce point est que la contrepartie dont bénéficient les éditeurs de presse n'est autre que le trafic que leur apporte Google, à charge pour eux de monétiser ensuite ce trafic en vendant leur inventaire aux annonceurs. Google ajoute qu'elle ne publie pas de liens commerciaux liés aux recherches sur « Google Actualités ».

381. Une telle présentation est cependant incomplète. Google ne se borne pas à fournir un court extrait et un lien pointant vers un article sur le seul sous-site « Google Actualités ». Lorsqu'une recherche effectuée sur le moteur généraliste est jugée comme ayant un lien avec des thèmes d'actualité, Google réinjecte quelques liens de « Google Actualités » au sein même de la page de résultats naturels. Ces liens contribuent à la fraîcheur des résultats renvoyés par le moteur généraliste, et donc à la réputation de qualité et de pertinence du moteur. Par ailleurs, ils sont affichés sur une page du moteur généraliste, sur laquelle Google propose des liens commerciaux liés aux recherches, source de revenus directs.

382. Par ailleurs, on peut être sensible à l'argument selon lequel Google, avec le service « Google Actualités », fait davantage qu'indexer les contenus des éditeurs de presse : elle les agrège, les classe et les met en forme. Ce faisant, elle propose elle-même un contenu éditorial d'aspect similaire à ceux offerts sur les sites d'information, avec les rubriques standards par grandes thématiques, sans supporter de coût de production de l'information. Elle tire profit des spécificités de chaque éditeur et de leurs avantages comparatifs dans chaque domaine (l'Equipe pour le sport, Les Echos et La Tribune pour l'information financière) pour proposer le « meilleur » aux internautes, ce que ne peut faire un titre séparément.

383. Il est donc très important que les éditeurs de presse puissent demander et obtenir d'être exclus de « Google Actualités » sans pour autant être déférencés du moteur de recherche de Google. Cette dernière entreprise a pris récemment des engagements en ce sens devant l'autorité de concurrence italienne : l'indexation des contenus de presse dans « Google Actualités » doit être découplée – par une démarche simple et préalable des éditeurs – de celle des contenus accessibles grâce au moteur de recherche généraliste.

384. L'Autorité de la concurrence française veillera à ce que ces engagements, que Google annonce avoir déjà mis en œuvre, soient respectés en France.

385. Cela devrait contribuer à redonner aux éditeurs de presse un certain pouvoir de négociation. On peut remarquer que de nombreux titres ont réintroduit un accès payant, du moins pour une partie des contenus sur leur site Internet. Il n'est pas impossible que l'émergence des tablettes de lecture numérique accompagne ce « retour vers le payant » et soit également l'occasion pour la presse de trouver de nouvelles modalités pour monétiser leur contenu en ligne[70]. La solution pour la presse peut, dans ce cadre, provenir de projets de mutualisation de l'information concurrents de « Google Actualités » et offrant des solutions intégrées d'achat en ligne.

b) Les projets de kiosques numériques

386. De grands acteurs de la presse quotidienne nationale (Libération, Le Figaro, L'Équipe, Les Échos, Le Parisien), rejoints par plusieurs magazines (l'Express, le Point, le Nouvel Observateur), ont annoncé la mise en place d'un groupement d'intérêt économique (GIE) en vue de mettre en place un portail commun de la presse en ligne. Le but de ce portail serait de concentrer des contenus de presse sous forme numérique, et de les commercialiser via un outil de facturation commun.

387. Cette initiative suit celle de la presse quotidienne régionale, qui a mis en place une application commune en septembre dernier sur l'iPad, ainsi que le service Relay de Lagardère, disponible sur Internet et sur iPad, qui indique offrir l'accès à 450 magazines téléchargeables[71].

---

[70] On peut aussi remarquer que Google a proposé aux éditeurs de discuter de la mise en œuvre d'un certain nombre de solutions destinées à les aider à monétiser leurs contenus comme les micro-paiements ou le système des premiers clics gratuits (suivis du renvoi à une page d'abonnement ou de paiement)

[71] « Relay.com est une plateforme de téléchargement de magazines, livres, bandes dessinées et logiciels opérée par HDS Digital. Premier site de téléchargement de presse avec 2 000 000 magazines téléchargés en 2009 et 600 000 visiteurs uniques, Relay.com a également initié le premier forfait de téléchargement de presse illimité en partenariat avec le WWF » (communiqué de presse de Lagardère du 31 août 2010)

388. Pour les acteurs de la presse, des initiatives de ce type visent à mettre progressivement en place un modèle numérique payant, alternatif à la pratique en cours jusqu'à récemment, qui consistait pour la plupart des éditeurs à mettre gratuitement en ligne tout ou partie du contenu de leurs journaux ou magazines. En concentrant un nombre important de titres au sein d'un même portail, ces acteurs espèrent pouvoir générer un trafic important et faciliter la facturation du contenu par un système commun. Il s'agit également de reprendre le contrôle de la diffusion de leur contenu en réaction au site Google Actualité.

389. Dans leur principe, ces initiatives peuvent être une réponse pertinente aux interrogations ou inquiétudes mentionnées plus haut. Elles peuvent permettre à la presse de mettre en place un modèle économique viable et pérenne sur Internet. En outre, ces portails numériques devraient favoriser l'émergence d'offres innovantes pour les consommateurs, comme des offres d'abonnement ou des prestations de recherche thématiques couvrant un grand nombre de titres.

390. Les kiosques envisagés peuvent également être une source de simplification pour les internautes, qui doivent aujourd'hui gérer un nombre important de comptes pour accéder aux différents sites de journaux relevant de la presse quotidienne nationale.

391. Au-delà de leur seule dimension économique, ces projets peuvent enfin favoriser, par les nouveaux revenus qu'ils pourraient permettre d'apporter à la presse, le maintien d'une information indépendante et de qualité, contribuant à des objectifs d'intérêt général qui font consensus dans toute démocratie vivante.

392. Dans la mise en œuvre de leur plan, les acteurs de la presse devront bien entendu veiller au respect des règles de concurrence. Il est sans doute trop tôt pour examiner dans le détail les projets à l'étude, mais l'Autorité est en mesure d'ores et déjà de faire les recommandations suivantes nées d'une pratique décisionnelle abondante en matière de groupements ou d'accords de coopération entre entreprises concurrentes.

393. En premier lieu, les accords entre entreprises qui contiennent des clauses anticoncurrentielles par objet (fixation en commun de prix, répartition de marché, interdiction d'acheter et de vendre, etc.) ne peuvent être compatibles avec le droit de la concurrence que s'ils remplissent les quatre critères cumulatifs d'une exemption : l'accord doit dégager des gains d'efficience ; il ne doit pas conduire à une élimination de la concurrence ; l'accord doit être strictement proportionné aux objectifs poursuivis ; une part importante des gains d'efficience doit être restituée aux consommateurs.

394. En second lieu, lorsque l'adhésion au groupement, tel qu'un GIE, constitue une condition d'accès au marché ou un avantage significatif dans la concurrence, ses modalités d'adhésion doivent être objectives, transparentes et non discriminatoires.

395. A titre d'éclairage, pourraient constituer des clauses contraires aux règles de concurrence :

- des clauses d'exclusivité qui contraindraient les titres à n'être présents que sur un seul portail à la fois : de telles clauses pourraient se justifier si le marché est très concurrentiel (par exemple parce qu'il existe un nombre significatif de portails et qu'aucun ne domine le marché, de sorte que les exclusivités contribuent à animer la concurrence) ou si les clauses d'exclusivité sont la contrepartie d'investissements bénéficiant aux consommateurs et dont la durée est proportionnée ;

- des conditions de participation aux accords ou d'adhésion aux GIE qui excluraient arbitrairement des acteurs ou des catégories d'acteurs (par exemple, des « *pure players* » de la presse en ligne payante) ; de telles conditions seraient sources de distorsion de la concurrence si ces portails devaient constituer un canal privilégié d'accès à l'information payante pour les internautes. Sur ce point, le président du SPQN a indiqué en séance que le projet de kiosque numérique avait bien vocation à être largement ouvert ;
- l'adoption d'une ligne de conduite commune, notamment sur les prix : en particulier, la fixation de prix uniformes ne semble pouvoir se justifier que pour des offres de services qui sont également communes aux participants à l'accord ou aux membres du GIE (par exemple un service d'abonnement ou de recherche thématique couvrant un grand nombre de titres).

396. Le droit de la concurrence ne s'oppose ainsi aucunement à la constitution de kiosques numériques, pourvu qu'un certain nombre de précautions soient prises. Si le gouvernement devait être amené à apporter un soutien financier significatif à un ou plusieurs projets de ce type, il pourra consulter l'Autorité de la concurrence sur la base d'un projet précis, de façon à assurer la plus grande sécurité juridique aux acteurs.

CONCLUSION

397. Compte tenu de la place croissante qu'occupe Internet dans la vie quotidienne des particuliers comme dans la sphère marchande, on mesure le ***rôle essentiel que jouent les moteurs de recherche en tant que point d'entrée de la navigation en ligne, et notamment***, le principal d'entre eux en France, Google.

398. Il importe d'abord de souligner que l'apparition puis l'enrichissement permanent de ces moteurs de recherche, comme des liens commerciaux qui les accompagnent et les financent, apportent ***des fonctionnalités réellement utiles et potentiellement créatrices de valeur***. Les liens commerciaux offrent de nouveaux canaux aux annonceurs, particulièrement aux PME et aux e-marchands, qui peuvent ainsi développer leurs activités à l'export ou apporter de nouveaux services ou des baisses de prix aux consommateurs par le développement de la distribution en ligne par exemple. La publicité constitue en outre une source de revenus importante qui permet aux acteurs de l'Internet d'apporter aux internautes des services et des contenus continuellement renouvelés, en alimentant ainsi ***un cycle d'innovation tout à fait vertueux dans son principe***.

399. ***Mais l'essor des moteurs de recherche et des liens commerciaux bouscule aussi de nombreux acteurs***, situation qui a conduit le gouvernement à solliciter l'avis de l'Autorité de la concurrence. Plusieurs catégories d'acteurs, qu'ils soient partenaires, clients ou concurrents de Google, s'estiment ainsi victimes de comportements de cette dernière, qu'ils jugent déloyaux, voire illicites.

400. ***Parmi les griefs entendus, nombre d'entre eux ne relèvent pas du seul droit de la concurrence***. Certains découlent d'abord du fonctionnement normal des marchés qui, tel Internet, sont soumis à un processus d'innovation perpétuel : les nouveaux modèles, techniques ou économiques, remettent en cause les anciens, amenant chacun à se repositionner. D'autres griefs, relevant du droit des marques ou des relations contractuelles, sont de la compétence du juge commercial.

401. Pour apprécier ***les questions proprement concurrentielles***, l'enquête sectorielle lancée par l'Autorité de la concurrence, dont les conclusions sont résumées dans le présent avis, a examiné les différentes offres de publicité en ligne et a recherché dans quelle mesure celles-ci peuvent être interchangeables pour les annonceurs. L'Autorité a souhaité étayer cet examen au moyen d'une instruction très approfondie, notamment au travers de questionnaires envoyés aux annonceurs, et le nourrir par les observations recueillies à l'issue d'un débat riche, associant de très nombreux acteurs concernés. Il en ressort que ***les liens commerciaux proposés par les moteurs de recherche revêtent une réelle spécificité pour les annonceurs***, du point de vue de l'objectif de communication recherché, du ciblage offert, de la position dans laquelle ils interviennent dans la navigation de l'internaute ainsi que des modalités tarifaires. En particulier, les liens commerciaux apparaissent faiblement substituables aux offres d'affichages de bannières ou de vidéo (« *display* »). Le développement des « smartphones » et des réseaux sociaux, qui concentrent une part croissante du trafic, pourrait remettre en cause cette appréciation à l'horizon de quelques années. Ces alternatives ne semblent cependant pas exercer de pression concurrentielle sensible sur les moteurs de recherche à la date du présent avis.

402. L'Autorité de la concurrence s'est également penchée sur la situation occupée par les principaux acteurs de la publicité en ligne en France, à savoir Google ainsi que Pages Jaunes. De nombreux éléments mettent en évidence une position particulièrement forte occupée par Google : part de marché, niveau de prix, nature des relations avec les clients, niveau de marge, etc. Les barrières à l'entrée apparaissent en outre élevées pour développer une activité de moteur de recherche compétitive, compte tenu notamment des investissements en jeu pour le développement des algorithmes et de l'indexation des contenus ainsi que de l'effet de taille. Sous réserve de données ou d'arguments nouveaux n'ayant pas été portés à la connaissance de l'Autorité dans cette procédure consultative, ces éléments conduisent à penser que ***Google dispose à ce jour d'une position fortement dominante sur le marché de la publicité liée aux moteurs de recherche***. Si la position de Pages Jaunes est également prépondérante sur les activités d'annuaire en ligne, les barrières à l'entrée paraissent moindres.

403. Cette position dominante n'est, bien sûr, pas condamnable en soi : elle résulte d'un formidable effort d'innovation, soutenu par un investissement important et continu. Seul l'exercice abusif d'un tel pouvoir de marché pourrait être sanctionné. L'Autorité de la concurrence a donc examiné le fonctionnement concurrentiel du marché de la publicité en ligne et dressé, pour plusieurs types de pratiques, une grille d'analyse permettant d'apprécier leur compatibilité avec le droit de la concurrence. Elle a distingué les possibles abus d'éviction, destinés à décourager, retarder ou éliminer les concurrents par des procédés ne relevant pas d'une compétition par les mérites (élévation artificielle de barrières à l'entrée, clauses d'exclusivité excessives par leur champ, leur durée ou leur portée, obstacles techniques etc.) et les éventuels abus d'exploitation, par lesquels le moteur de recherche imposerait des conditions exorbitantes à ses partenaires ou clients, les traiterait de manière discriminatoire ou refuserait de garantir un minimum de transparence dans les relations contractuelles qu'il noue avec eux.

404. L'Autorité, qui s'exprime à titre consultatif et non contentieux, ne se prononce pas sur la licéité de telles pratiques, qui méritent d'ailleurs, pour être poursuivies, des investigations souvent longues et complexes. Pour autant, ce cadre d'analyse montre bien que ***le droit de la concurrence peut mettre des bornes aux agissements de***

Google et répondre aux enjeux concurrentiels soulignés par les acteurs. Récemment saisie par la société Navx de pratiques opaques et discriminatoires de Google, l'Autorité de la concurrence a ainsi ordonné au moteur de recherche de mettre en œuvre une série de mesures conservatoires, qui ont ensuite été pérennisées et précisées dans le cadre d'une procédure d'engagements. La Commission européenne vient de son côté d'ouvrir une procédure formelle concernant Google, qui doit notamment traiter de la question des modalités de classement des sites Internet par le moteur de recherche dans les résultats de recherche naturelle ou dans le cadre des liens commerciaux, question qui concentre de nombreuses inquiétudes.

405. Dans ces conditions, ***l'Autorité de la concurrence ne recommande pas la mise en œuvre d'un cadre de régulation d'ensemble***, à l'image de ceux qui ont été instaurés pour assurer l'ouverture à la concurrence des industries de réseaux. Pour autant, certaines questions nouvelles résultant du modèle spécifique des moteurs de recherche peuvent appeler ***l'adoption de mesures ciblées par les pouvoirs publics, de manière à assurer un traitement non discriminatoire des acteurs sur un plan réglementaire et fiscal.***

406. S'agissant en particulier de la presse, très concernée par le présent avis, car étant à la fois cliente, partenaire, concurrente et potentiellement fournisseur de Google, l'Autorité relève que ***le cadre juridique issu de la loi Sapin concernant la transparence dans le secteur de la publicité n'est pas pleinement adapté aux offres de Google***, qui n'existaient pas lors de l'adoption de la loi. ***L'Autorité de la concurrence invite par conséquent le législateur à préciser ou compléter ce cadre juridique*** afin de tenir compte des nouvelles conditions de fonctionnement du secteur de la publicité.

407. Pour autant, la presse reste confrontée au défi du numérique et il ne serait pas sérieux de désigner Google comme la principale cause des difficultés que traverse ce secteur. A cet égard, ***l'Autorité se félicite des initiatives prises par les acteurs du secteur pour mutualiser leurs moyens et favoriser l'émergence d'un modèle payant***. Dans un souci de sécurité juridique, l'avis donne des éléments d'analyse sur la manière d'assurer la compatibilité des kiosques numériques envisagés avec le droit de la concurrence.

Les propositions de l'Autorité de la concurrence pour répondre aux préoccupations des acteurs sont récapitulées dans les tableaux ci-dessous :

Préoccupations des moteurs de recherche généralistes :

Préoccupation	Grille d'analyse	Suite à donner
Accords d'exclusivité relatifs aux contenus indexés	Vérifier que les exclusivités sont limitées dans leur champ et leur durée et qu'elles sont proportionnées à l'investissement consenti. Concernant les accords de numérisation d'ouvrages passés avec des bibliothèques, vérifier que ceux-ci n'interdisent pas la numérisation des fonds par un concurrent.	Examen le cas échéant par l'Autorité de la concurrence
Clauses d'exclusivité dans les contrats AdSense	Vérifier l'étendue exacte de l'exclusivité demandée au partenaire ainsi que leur impact sur le développement par des concurrents de réseaux de syndication ou d'intermédiation. Examiner le cas échéant les justifications apportées en termes de gains d'efficacité.	Enquête de la Commission européenne
Obstacles à l'indexation de Youtube, filiale de Google, par les moteurs de recherche concurrents	Vérifier si les pratiques de Youtube entravent l'indexation de ses contenus par les moteurs de recherche concurrents de Google. Examiner le cas échéant les justifications apportées en termes de gains d'efficacité.	En principe, enquête de la Commission européenne. Sinon, examen possible par l'Autorité de la concurrence.

Préoccupations des moteurs de recherche « verticaux » :

Préoccupation	Orientation	Suite à donner
Obstacles à l'utilisation simultanée, par les annonceurs, de plusieurs plateformes de publicité liée aux recherches	Examiner dans quelle mesure les annonceurs peuvent aisément ou non porter leur campagne d'une plate-forme à une autre et si les restrictions éventuelles à cette portabilité qu'imposerait Google sont justifiées.	Enquête de la Commission européenne
Pratiques éventuelles de manipulation du classement obtenu sur le moteur de recherche ou du « score de qualité » attribué aux annonceurs pour pondérer les enchères du service AdWords	Investiguer pour établir si de telles pratiques de manipulation sont ou non mises en œuvre par Google.	Enquête de la Commission européenne
Mise en avant de « Google Maps » dans les résultats de recherche pour toute requête laissant deviner une recherche géographique	Vérifier que les moyens utilisés par Google pour entrer sur le marché du référencement et concurrencer Pages Jaunes sont proportionnés.	En principe, enquête de la Commission européenne. Sinon, examen possible par l'Autorité de la concurrence.
Participation de Google ou de ses filiales aux enchères AdWords	Vérifier que le montant des enchères reste proportionné à la valeur du service et ne comporte pas de prime d'éviction.	En principe, enquête de la Commission européenne. Sinon, examen possible par l'Autorité de la concurrence.

Préoccupations des annonceurs (clients d'AdWords) et des partenaires du réseau de syndication (AdSense) :

Préoccupation	Orientation	Suite à donner
Utilisation des noms de marques en tant que mots-clés dans les enchères AdWords	Ne relève pas du droit de la concurrence	Compétence du juge commercial
Litiges purement contractuels, pratiques déloyales	Ne relève pas du droit de la concurrence	Compétence du juge commercial
Manque de transparence et application discriminatoire des règles définissant les contenus pouvant être admis sur le service AdWords	Clarifier le champ d'application des règles relatives aux contenus et notifier les modifications aux annonceurs avec un préavis suffisant.	Engagements rendus obligatoires par l'Autorité de la concurrence (décision n° 10-D-30 du 28 octobre 2010 précitée)
Fermeture brutale du compte AdWords de l'annonceur	Ne pas suspendre de compte AdWords sans message d'alerte préalable (sauf cas de force majeure).	Engagements rendus obligatoires par l'Autorité de la concurrence (décision n° 10-D-30 précitée)
Opacité sur le taux le partage des revenus entre Google et le site partenaire AdSense	Modifier le contrat AdSense et communiquer le taux de partage au partenaire	Engagements de Google présentés à l'autorité de concurrence italienne. Mise en œuvre à surveiller par l'Autorité de la concurrence en France.

Préoccupations des acteurs de la presse :

Préoccupation	Orientation	Suite à donner
Inadéquation du cadre réglementaire issu de la loi Sapin pour assurer la transparence du marché de la publicité en ligne vis-à-vis des éditeurs	Mise en place d'obligations minimales de « reporting » au bénéfice des éditeurs s'imposant aux réseaux de syndication ou d'intermédiation, voire d'un mécanisme d'audit par un tiers certificateur pour les réseaux les plus importants.	Modification du cadre législatif.
« Parasitisme » de Google Actualités	Offrir aux titres de presse une option de déréférencement sur Google Actualités découplée du référencement sur le moteur de recherche généraliste.	Engagements de Google présentés à l'autorité de concurrence italienne. Mise en œuvre à surveiller par l'Autorité de la concurrence en France.
	Encourager la création de kiosques numériques entre les acteurs de la presse, sous réserve d'un certain nombre de précautions destinées à préserver la concurrence.	Projet à soumettre pour avis à l'Autorité de la concurrence, qui a fourni une grille d'analyse des initiatives envisagées, dont elle encourage le principe.

Délibéré sur le rapport oral de M. Paul-Emmanuel Piel et l'intervention de M. Sébastien Soriano, rapporteur général adjoint, par M. Bruno Lasserre, président, président de séance, Mmes Françoise Aubert, Anne Perrot, Elizabeth Flüry-Hérard, et M. Patrick Spilliaert, vice-présidents, Mme Pierrette Pinot, M. Jean-Vincent Boussiquet, M. Yves Brissy, M. Noël Diricq, et M. Denis Payre, membres.

Le secrétaire de séance, Le président de séance,

Thierry Poncelet Bruno Lasserre

© Autorité de la concurrence

Annexe

La présente annexe comporte, en premier lieu, une copie du questionnaire envoyé aux annonceurs dans le cadre de l'instruction du présent avis et, en second lieu, les réponses de l'Autorité de la concurrence aux critiques méthodologiques formulées par Google.

Questionnaire annonceurs

Avis 10/0014A

Délai de réponse : …

Par saisine enregistrée le 18 février 2010 sous le numéro 10/0014A, le Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a demandé l'avis de l'Autorité de la concurrence concernant le fonctionnement de la concurrence dans le secteur de la publicité en ligne.

Afin d'instruire cet avis, je sollicite de votre part les réponses au questionnaire suivant. Je vous prie de bien vouloir répondre au plus tard lundi ...

Je vous rappelle que vous êtes, en vertu de l'article L 450-8 du code de commerce[1], dans l'obligation de répondre au présent questionnaire.

Vous pouvez communiquer, le cas échéant, les documents utiles susceptibles de venir étayer et conforter vos affirmations.

Certaines questions ne sont peut être pas pertinentes dans votre cas, par exemple parce que vous n'avez pas recours à certains types de publicité.

Si vous ne pouvez pas répondre précisément à certaines questions, essayez de donner une réponse approchée ou un ordre de grandeur. Une réponse approchée est préférable à une absence de réponse. Dans ce cas, précisez toutefois qu'il s'agit d'une approximation.

Si vous utilisez AdWords, les réponses aux questions 79 à 91 sont particulièrement importantes.

I. Votre société

1. **Donner le nom de votre société**
2. **Donner l'adresse internet de votre (ou de vos) sites (si vous en avez)**
3. **Donnez le nom de la personne qui a répondu à ce questionnaire et une adresse email et un numéro de téléphone pour la joindre**
4. Décrire votre secteur d'activité et les produits ou services que vous vendez sur le marché français.
5. Quel est le nombre de vos salariés en France ?

[1] Cet article dispose : « **Est puni d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de 7 500 euros le fait pour quiconque de s'opposer, de quelque façon que ce soit, à l'exercice des fonctions dont les agents mentionnés à l'article L. 450-1 sont chargés en application du présent livre** ».

6. Vendez-vous des services ou produits exclusivement sur internet ? Si oui, lesquels ? Quelle est la part de votre CA attribuable aux ventes directes sur internet.

7. Donnez votre chiffre d'affaires annuel (en France et global) depuis 2005.

II. Définition de votre politique de communication

8. Avec laquelle de ces deux affirmations êtes-vous le plus d'accord :

- ❒ Je définis d'abord un budget en communication global, ensuite je répartis entre les différents canaux publicitaires sous cette contrainte de budget global.
- ❒ Je définis indépendamment le budget de chaque canal (ou de chaque grande catégorie qui peut regrouper plusieurs moyens que je juge proches). Le budget global en communication est la somme de ces différents budgets définis indépendamment.

III. Vos dépenses de communication

9. Quelles-sont vos dépenses en communication et/ou publicité année par année depuis 2005 ?

10. A quels moyens de communication et/ou de publicité avez vous eu recours en 2009 (cochez les cases) ?

- ❒ Télévision
- ❒ Cinéma
- ❒ Radio
- ❒ Presse (dont presse locale ou gratuite, précisez :……)
- ❒ Affichage et autres types de publicité extérieure
- ❒ Annuaires imprimés
- ❒ Marketing direct
- ❒ Promotion (dont publicité sur le lieu de vente)
- ❒ Salons et foires
- ❒ Parrainage et mécénat
- ❒ Relations presse
- ❒ Internet (e-mailing, achat d'espace display, affiliation, liens sponsorisés, annuaires internet, mobile…)
- ❒ Autre. Précisez : ……..

11. Hormis pour la création des publicités, avec quels types d'intermédiaires travaillez-vous pour optimiser votre communication et/ou vos campagnes de publicité ? Y a-t-il des canaux publicitaires pour lesquels vous gérez vous-mêmes, sans intermédiaire, vos campagnes de publicité (par exemple, gestion d'un compte Google AdWords en interne) ?

IV. Vos dépenses de communication sur Internet

12. A quels moyens de publicité sur Internet avez vous eu recours en 2009 (cochez les cases) ?

- ❒ Publicité liée aux recherches sur les moteurs généralistes (Google, Bing, Yahoo!). Précisez lesquels : ……..
- ❒ Publicité liée aux recherches sur des moteurs spécialisés. Précisez lesquels : ……
- ❒ Publicité liée aux recherches sur des réseaux partenaires de moteurs de recherches (AdSEnse for Search, par ex). Précisez lesquels : ……..
- ❒ Publicité contextuelle sous forme de liens commerciaux (AdSEnse for Content, par ex). Précisez avec quels réseaux : …….....
- ❒ Publicité contextuelle sous forme de bannières, vidéo, etc. Précisez avec quels réseaux : …….....
- ❒ Publicité comportementale (liée à la navigation de l'internaute, etc). Précisez avec quels réseaux : …….
- ❒ Publicité display (graphique, vidéo, opération spéciale, …) ni contextuelle ni comportementale.
- ❒ Affiliation. Avec quelles plateformes d'affiliation ? …….
- ❒ Emailing. Pour la base d'adresse, passez-vous par un intermédiaire ou la constituez-vous vous-même, précisez alors comment :…….
- ❒ Comparateurs de prix. Lesquels : ……
- ❒ Publicité sur mobile. Précisez avec quels intermédiaires : ……..

13. Avec laquelle de ces deux affirmations êtes-vous le plus d'accord :

- ❒ Je définis d'abord un budget en communication sur Internet global, ensuite je répartis entre les différents canaux publicitaires sur Internet sous cette contrainte de budget global.
- ❒ Je définis indépendamment le budget de chaque canal sur Internet (ou de chaque grande catégorie qui peut regrouper plusieurs moyens que je juge proches). Le budget global en communication sur Internet est la somme de ces différents budgets définis indépendamment.

14. Quelles sont vos dépenses en communication sur internet année par année depuis 2005 ?

15. Quels sont les objectifs de votre communication sur internet ?

- ❒ Branding (notoriété ou image)
- ❒ Performance (acte immédiat d'achat, d'inscription, de téléchargement, etc.)
- ❒ Autre. Précisez ……..

16. Avez-vous l'intention d'augmenter ou de diminuer la proportion de vos dépenses de communication sur internet à court ou moyen terme ? Donnez en quelques mots les raisons ?

17. Y a-t-il des besoins de communication auxquels Internet permet de répondre mieux que d'autres moyens publicitaires ? Expliquez en quelques mots votre réponse.

18. Y a-t-il des moyens de communications auxquels Internet ne permet pas de répondre aussi bien que d'autres moyens publicitaires ? Expliquez en quelques mots votre réponse.

19. Quelles directions ou quels services s'occupent dans votre entreprise des différents types de publicité sur internet ? En particulier, est-ce que ce sont les mêmes équipes qui s'occupent de la publicité liée aux recherches et de la publicité display ?

V. Les annonces liées aux recherches

Si vous n'avez pas recours à ce type de publicité passez directement à la partie VI sur la publicité contextuelle.

20. Au sein de vos dépenses de communication sur internet, avez-vous l'intention d'augmenter ou de diminuer la proportion de vos dépenses de publicité liée aux recherches (par ex. sur AdWords) à court ou moyen terme ? Donnez en quelques mots les raisons ?

21. Y a-t-il des besoins de communication auxquels la publicité liée aux recherches permet de répondre mieux que d'autres moyens publicitaires ? Expliquez en quelques mots votre réponse.

22. Y a-t-il des besoins de communication auxquels la publicité liée aux recherches ne permet pas de répondre aussi bien que d'autres moyens publicitaires ? Expliquez en quelques mots votre réponse.

23. Quelles sont les objectifs principaux de votre recours aux annonces liées aux recherches (en donner au plus quatre, et s'il y en a plus d'un, les numéroter par ordre d'importance) ?

- ❒ Générer un acte immédiat d'achat en ligne
- ❒ Générer un acte d'achat à très court terme hors ligne
- ❒ Permettre à l'internaute d'avoir vos coordonnées (téléphone et/ou adresse, etc.)
- ❒ Faire découvrir un nouveau produit ou service
- ❒ Faire connaître des promotions de courte durée
- ❒ Renvoyer à un site publicitaire dédié
- ❒ Augmenter la notoriété de votre marque
- ❒ Augmenter l'intention d'achat à moyen terme
- ❒ Introduire un nouvel attribut pour votre image de marque
- ❒ Augmenter l'intérêt des internautes pour votre marque
- ❒ Être sûr que l'internaute vous trouve quand il tape votre nom de marque dans son moteur de recherche.
- ❒ Augmenter l'audience de votre site
- ❒ Obtenir une inscription pour constituer une base de données de prospects (p. ex pour emailing ultérieur)
- ❒ Autre. Préciser :……

24. Détaillez en quelques phrases un exemple caractéristique et représentatif de campagne publicitaire récente utilisant les annonces liées aux recherches pour atteindre l'un des objectifs que vous avez sélectionnés dans la réponse à la question précédente.

25. Trouvez-vous qu'il est facile d'évaluer le retour sur investissement de la publicité liée aux recherches ?

26. Êtes-vous satisfaits de l'efficacité de vos publicités liées aux recherches ?

27. Avez-vous le sentiment que le coût par clic de vos annonces liées aux recherches a augmenté ou baissé ces dernières années ?

28. Quel est le coût moyen (CPC ou CPM, etc.) de vos annonces liées aux recherches ?

VI. La publicité contextuelle

Si vous n'avez pas recours à ce type de publicité passez directement à la partie VII sur la publicité comportementale.

29. Quel est le format de vos annonces contextuelles (liens commerciaux, images, vidéos, etc) ? Donnez un ordre de grandeur de la part qui revient à chaque format ?

30. Vos annonces contextuelles répondent-elles à un besoin de branding ou de performance ?

31. Y a-t-il des besoins de communication auxquels la publicité contextuelle permet de répondre mieux que d'autres moyens publicitaires ? Expliquez en quelques mots votre réponse.

32. Y a-t-il des besoins de communication auxquels la publicité contextuelle ne permet pas de répondre aussi bien que d'autres moyens publicitaires ? Expliquez en quelques mots votre réponse.

33. Quelles sont les objectifs principaux de votre recours à la publicité contextuelle (en donner au plus quatre, et s'il y en a plus d'un, les numéroter par ordre d'importance) ?

- ❒ Générer un acte immédiat d'achat en ligne
- ❒ Générer un acte d'achat à très court terme hors ligne
- ❒ Permettre à l'internaute d'avoir vos coordonnées (téléphone et/ou adresse, etc.)
- ❒ Faire découvrir un nouveau produit ou service
- ❒ Faire connaître des promotions de courte durée
- ❒ Renvoyer à un site publicitaire dédié
- ❒ Augmenter la notoriété de votre marque
- ❒ Augmenter l'intention d'achat à moyen terme
- ❒ Introduire un nouvel attribut pour votre image de marque
- ❒ Augmenter l'intérêt des internautes pour votre marque
- ❒ Augmenter l'audience de votre site
- ❒ Obtenir une inscription pour constituer une base de données de prospects (p. ex pour emailing ultérieur)
- ❒ Autre. Préciser :……

34. Détaillez en quelques phrases un exemple caractéristique et représentatif de campagne publicitaire récente utilisant la publicité contextuelle pour atteindre l'un des objectifs que vous avez sélectionnés dans la réponse à la question précédente.

35. Comment s'effectue le paiement ? CPC, CPM, CPA, autre ?

Ce questionnaire ne doit pas être vu comme un sondage, ce qu'il n'est pas, la taille de l'échantillon et la sélection des entreprises n'en respectant pas la méthodologie. C'est la raison pour laquelle certaines critiques de Google portant sur ce questionnaire, jugé non conforme aux bonnes pratiques en usage chez les sondeurs, ne sont pas pertinentes.

Trop transparent ?

Google reproche, par exemple, au questionnaire d'informer l'annonceur du nom du commanditaire, en l'occurrence l'Autorité de la concurrence, ce qui n'est pas le cas dans les sondages. A cet égard, il suffit de relever que, dans le cas d'une audition, l'entreprise est évidemment consciente du nom du demandeur d'information, puisqu'elle se rend généralement dans les locaux mêmes de l'Autorité. En outre, sans cette transparence de la part de l'Autorité, les entreprises n'auraient probablement pas révélé d'informations sensibles liées à leur stratégie de communication, susceptibles de constituer des secrets d'affaires. Dès lors, le fait de connaître le contexte dans lequel ce questionnaire a été établi ne pouvait qu'inciter les entreprises à fournir des réponses précises et étayées.

Trop direct ?

Google estime que le questionnaire, qui la vise trop directement, a incité les annonceurs à répondre de façon défavorable aux questions la concernant. Une telle insistance a pu être de nature, selon Google, à laisser penser que l'Autorité entretenait des soupçons. Or, il convient de relever que, sur 100 questions, moins de 20 visaient spécifiquement les utilisateurs de Google. En outre, si les annonceurs avaient été reçus en audition, le rapporteur aurait dû les informer du contexte de l'instruction menée par l'Autorité, en l'occurrence une saisine pour avis du ministre de l'Economie, des finances et de l'emploi faisant suite au rapport rendu par la mission « Création et Internet » auquel était annexé un projet de saisine de l'Autorité particulièrement axé sur les relations entre Google et les éditeurs de sites.

Trop orienté ?

Google insiste en outre sur l'importance de l'ordre des questions et des réponses, qui pourrait influencer les annonceurs. Cependant, il n'était pas possible, pour des raisons pratiques liées au traitement des réponses, de changer, d'un annonceur à l'autre, l'ordre des questions et des réponses possibles. Quoi qu'il en soit, il est fort peu probable que des entreprises répondant à un questionnaire officiel de l'Autorité de la concurrence, et faisant remplir le questionnaire par leur service de communication ou par leur agence média, décident de remplir au plus vite le questionnaire en cochant systématiquement les premières réponses et en ne lisant pas les choix suivants. Les nombreux commentaires et précisions qui ont pu être fournis par les annonceurs témoignent au contraire du soin généralement apporté par les annonceurs pour répondre au questionnaire. Au surplus, même à supposer que l'ordre des réponses ait pu avoir un impact sur les réponses des annonceurs, ce qui n'est pas établi, cela n'aurait pas nécessairement été défavorable à Google : pour certaines questions la concernant en particulier, le choix le plus favorable figurait en effet en première position des réponses proposées (voir, par exemple, les questions sur la durée minimale nécessaire pour réorganiser la communication après une suspension du compte Google ou sur la liste des objectifs principaux de la publicité display).

Trop contraint ?

Google fait également observer qu'il aurait été souhaitable d'éviter les réponses dites « raisonnées », c'est-à-dire incluant une forme de raisonnement pour expliciter l'objet ou l'enjeu de la question. Néanmoins, dans ce questionnaire dont on trouvera une copie en annexe, il convient de remarquer que la plupart des questions étaient soit ouvertes, soit accompagnées d'une liste d'options aussi exhaustive que possible (la liste des choix est d'ailleurs reprise d'études fournies par les différents acteurs, en particulier par Google elle-même). Dans ce dernier cas, une réponse « autre » était le plus souvent possible. Quelques questions sont effectivement raisonnées, comme sur le comportement des entreprises après une hausse de 10% du coût par clic : l'augmentation des dépenses est justifiée par le souhait de « *maintenir le nombre de clics et les enchères sur les mots-clés* », alors que la baisse des dépenses est proposée « *car le retour sur investissement d'un clic 10% plus cher n'est pas suffisant* ». Mais le raisonnement explicatif justifiant la baisse des dépenses est logique et va dans le sens des arguments de Google qui présente le retour sur investissement comme l'unique indicateur pris en compte par les annonceurs pour optimiser l'allocation de leurs dépenses de communication. Quant au raisonnement justifiant une hausse des dépenses, même s'il devait être jugé trop restrictif, sa présence dans le questionnaire jouerait de toute façon en faveur de Google, puisqu'elle tendrait à diminuer la proportion des répondants qui déclarent augmenter leurs dépenses.

Trop fermé ?

Enfin, Google reproche au questionnaire de ne pas comporter l'option « ne sait pas » s'agissant de certaines questions. D'une part, cette absence s'explique par la nécessité d'obtenir des réponses dans une procédure qui relève de la régulation concurrentielle, afin de lever le voile sur des faits, des comportements, des situations de marché qui appellent des réponses précises de la part des acteurs interrogés (lors d'une audition, un rapporteur se satisfait rarement d'un « je ne sais pas » et peut reformuler la question pour obtenir des éléments, ce qui n'est pas le cas dans un sondage). D'autre part, une partie importante des annonceurs ayant répondu au questionnaire étaient des annonceurs d'une taille relativement importante, disposant d'équipes dédiées à la publicité. Ces annonceurs étaient donc particulièrement bien placés pour choisir une réponse autre que « ne sait pas ». En tout état de cause, dans la question sur la réaction de l'annonceur face à une augmentation du prix de la publicité liée aux recherches, l'absence de l'option « ne sait pas » pourrait avoir eu tendance à surestimer le nombre d'entreprises ne modifiant pas leurs dépenses et à sous-estimer celui des entreprises augmentant ou diminuant leurs dépenses. La conclusion tirée de l'exploitation de cette question ne serait donc pas modifiée.

En conclusion, les critiques méthodologiques relevées par Google, que l'Autorité ne partage pas, paraissent finalement peu susceptibles d'avoir eu un réel impact sur les réponses des annonceurs. Elles ne sauraient en conséquence remettre en cause le sens général des conclusions tirées de l'exploitation de ce questionnaire, qui n'est par ailleurs qu'un des multiples éléments pris en compte par l'Autorité dans son analyse concurrentielle.