



HAL
open science

Les effets inattendus du RGPD sur la concurrence dans le marché de la publicité en ligne

Arrah-Marie Jo

► To cite this version:

Arrah-Marie Jo. Les effets inattendus du RGPD sur la concurrence dans le marché de la publicité en ligne. Christine Petr et Olivier Segard. L'urgence de l'hygiène numérique: le monde d'après les données personnelles, Presses universitaires de Rennes, pp.243-254, 2024. hal-04315721

HAL Id: hal-04315721

<https://hal.science/hal-04315721v1>

Submitted on 6 Oct 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les effets inattendus du RGPD sur la concurrence dans le marché de la publicité en ligne

Autrice : Arrah-Marie JO (IMT Atlantique) arrah-marie.jo@imt-atlantique.fr

Résumé

La création et l'adoption par les acteurs de l'industrie publicitaire d'une norme privée pour la gestion du consentement, le Transparency Consent Framework (TCF), est une manifestation claire d'un problème majeur auquel le Règlement général sur la protection des données (RGPD) doit faire face : réglementer l'usage des données personnelles dans un marché où la capacité à faire face aux nouvelles réglementations est proportionnelle à la capacité à générer, collecter, analyser et consolider les données. En étudiant le cas spécifique du marché de la publicité en ligne, nous nous interrogeons ici sur la manière dont les réglementations relatives aux données peuvent affecter la concurrence dans des marchés axés sur les données (*data-driven market*).

Mots-clefs

RGPD, marché de la publicité en ligne, concurrence, standardisation.

Biographie(s)

Arrah-Marie Jo est maître de conférences en économie à IMT Atlantique. Titulaire d'un doctorat de l'Institut polytechnique de Paris (Télécom Paris), ses recherches portent sur l'architecture des marchés de la cybersécurité et l'économie de la sécurité de l'information. Elle s'intéresse en particulier aux interactions entre les différents acteurs qui participent à la sécurité des systèmes et à leurs comportements. Elle est notamment porteuse du projet PRECONISE soutenu par Marsouin qui étudie les implications du RGPD en matière de concurrence dans l'industrie de la publicité en ligne. Son expérience en management des systèmes d'information dans des cabinets tels que Deloitte lui permet d'ajouter à son approche académique une connaissance opérationnelle du domaine.

Introduction

Mis en application en mai 2018, le RGPD marque une volonté de l'Europe d'harmoniser et adapter son dispositif de protection des données personnelles, dans un contexte où la collecte et l'exploitation des données ont connu une augmentation spectaculaire et où dans certains domaines comme l'industrie de la publicité en ligne, la création de valeur s'appuie essentiellement sur la collecte et l'exploitation des données personnelles. À travers une « modernisation » du cadre légal, les législateurs européens admettent que la valorisation des données à caractère personnel joue un rôle crucial dans le développement économique de l'Europe. Le règlement vise notamment à responsabiliser les entreprises et organismes, tout en leur accordant plus de liberté dans le traitement des données en réduisant les formalités auprès des autorités de contrôle. En effet, cette liberté est conditionnelle à ce que le responsable du traitement soit en mesure de « démontrer » que les principes du règlement sont respectés.

L'adoption du règlement avait suscité de vives craintes de perte de revenus des éditeurs web et des acteurs du marché publicitaire. S'il existe quelques cas de perte de valeur, on constate aujourd'hui que le suivi des internautes n'a pas été réduit en intensité et que le chiffre d'affaires global de l'industrie publicitaire a même augmenté¹. En revanche, ce sont deux puissants acteurs de l'univers Internet, Google et Meta, qui captent la plupart de cette croissance.

Alors que la majorité des acteurs de l'*AdTech*² se mettent d'accord sur l'adoption d'un standard partagé pour répondre aux exigences du RGPD, à savoir le TCF, Google et Meta, dont les choix stratégiques ont pourtant une influence significative sur l'organisation de cette industrie, adoptent des positions indépendantes au reste du marché : Google a accepté d'adhérer au TCF qu'à partir de sa deuxième version et déclare en parallèle l'abandon progressif des *cookies* qui pourtant constituent le pilier de la publicité ciblée actuelle (Mellet et Beauvisage, 2020). Google propose en effet de remplacer l'usage des *cookies* par une série de solutions techniques qui lui sont propres au travers d'un projet intitulé Privacy sandbox. Quant à Meta, il se détache complètement du dispositif commun de gestion du consentement de l'industrie publicitaire.

L'exploitation des données personnelles par le marché de la publicité en ligne constituait bien l'une des cibles premières du RGPD. Mais les implications et les risques en matière de concurrence n'étaient pas nécessairement au centre des attentions du législateur. Au contraire, la commission européenne soulignait dans son rapport d'évaluation des impacts que le règlement présumait un impact

¹ Source : 26^{ème} observatoire de l'ePub publié par le SRI [<https://www.sri-france.org/observatoire-epub/26eme-observatoire-de-pub/>]. Page consultée le 15 juin 2022.

² L'*AdTech*, ou *Advertising Technology*, désigne l'ensemble des technologies utilisées dans le domaine de la publicité en ligne ou les acteurs qui proposent ces prestations.

pro-concurrentiel, favorisant les dynamiques de circulation, de valorisation et d'innovation en matière de gestion des données³. Il semble pourtant judicieux de réexaminer la question.

Dans cet article, nous nous interrogeons sur la manière dont l'industrie de la publicité en ligne s'est organisée face aux règles du RGPD. Plus précisément, nous étudions les tenants et aboutissants de la mise en place d'un processus de gestion de consentement par les acteurs de cette industrie et examinons ses implications en matière de concurrence.

Pour cela, nous apporterons tout d'abord des éléments contextuels sur la création et l'adoption du TCF par les acteurs du marché. Nous étudierons le contexte d'adoption de cette norme et ses spécificités, afin d'identifier à la fois ses facteurs de succès par rapport à d'autres initiatives de protection de la vie privée sur Internet et ses limites en tant qu'outil de conformité universelle. Ensuite, nous discuterons de la dépendance disparate des acteurs vis-à-vis de cette norme et plus particulièrement du comportement de Google et Meta, et en quoi cela suscite des inquiétudes. Nous présenterons ensuite les constats en matière de concentration du marché. Enfin, nous concluons sur la nécessité de tenir compte des implications concurrentielles des politiques de protection des données personnelles dans les marchés axés sur les données.

Le TCF, une réponse coordonnée de l'industrie publicitaire

Dans le domaine de la publicité en ligne, le développement des technologies informatiques et la profusion des données utilisateurs sur Internet a permis une transition de la publicité traditionnelle vers la publicité ciblée et la publicité dite « programmatique ». Depuis les années 2000, la chaîne de valeur industrielle de l'adressage publicitaire s'est progressivement complexifiée avec l'apparition de système d'enchère en temps réel (*Real time bidding*) dès 2015, où de nombreux acteurs spécialisés, les *AdTech* vendors, interviennent avec des prestations spécialisées et très « séquencées » (Mégali, 2020).

Le RGPD exige que chaque responsable de traitement des données (et donc chaque acteur opérant dans le processus d'affichage du contenu publicitaire) s'assure du consentement de l'utilisateur dans l'usage des traceurs. En raison de la sophistication et de la division du travail au sein de la chaîne de valeur publicitaire, l'application de cette règle du RGPD demandait un haut niveau de coordination. Pour un éditeur, il est tout simplement compliqué de déterminer tous les tiers qui vont vouloir se prévaloir du consentement – parfois des centaines – d'autant plus que ces tiers n'ont pas forcément de contact direct avec l'éditeur.⁴

³ Source : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0072&hx0026;from=EN_p.148-149] Page consultée le 15 juin 2022.

⁴ [<https://www.cnil.fr/fr/publicite-ciblee-en-ligne-quels-enjeux-pour-la-protection-des-donnees-personnelles>] Page consultée le 15 juin 2022.

Face à cette problématique, l'Interactive advertising bureau (IAB) a proposé un standard de gestion du consentement sous le nom de « Transparency and consent framework » (TCF). L'IAB est une organisation interprofessionnelle dont la mission est de « structurer le marché de la publicité sur Internet, favoriser son usage et optimiser son efficacité⁵ ». Elle a joué un rôle central dans le développement et la maintenance de l'infrastructure technique de la publicité en ligne depuis les années 90, notamment à travers la création et la maintenance du standard OpenRTB. Son conseil d'administration est constitué de directeurs de grands acteurs de la publicité comme Quantcast, Xandr, Verizon Media, ou LinkedIn, et des « géants » du numérique tels que Microsoft, Google ou Amazon. C'est la branche européenne de l'IAB qui a pris en charge le travail d'interprétation du RGPD pour le secteur.

Le TCF est un cadre technique qui permet de communiquer le consentement d'un utilisateur entre acteurs intéressés. Il s'agit concrètement d'une chaîne de caractère appelée « Consent string », qui rattache à des données personnelles, les choix de consentement de l'internaute, une liste d'acteurs susceptible d'opérer des traitements sur ces données, les bases légales et les finalités afférant à ces traitements, tels qu'interprétés par la norme. Auprès des utilisateurs finaux, le TCF se présente sous forme de dialogue de consentement sur un site web.

Cette norme a introduit un nouvel acteur dans la chaîne de collecte des données pour la publicité en ligne : les plateformes de gestion du consentement, appelées « Consent management providers » (CMPs). Celles-ci gèrent techniquement les outils qui permettent de recueillir les consentements via des bandeaux d'information et transmettent les consentements aux intermédiaires de la publicité à travers une API définie par le TCF. La donnée de consentement est stockée dans un *cookie* créé sur un domaine enregistré par l'IAB et les CMPs sont en quelque sorte les « gardiens » de ces données.

Le succès du TCF et ses limites : un dispositif créé par et pour l'industrie de la publicité en ligne

Avant la création du TCF par l'industrie publicitaire, d'autres initiatives ont été menées pour gérer la collecte et l'application des choix de consentement des individus dans le traitement des données personnelles sur internet. Le projet « Platform for privacy preferences » (P3P) était la première de ces initiatives. Ce projet a été lancé en 2002 par un groupe de travail du World Wide Web Consortium (W3C) et proposait aux sites web de communiquer leur politique d'usage des données personnelles aux navigateurs web sous une forme structurée et standardisée. Le navigateur pouvait alors bloquer automatiquement les opérations en cas d'opposition de l'utilisateur. L'implémentation du protocole s'avérait être lourde et complexe pour les sites web. Le peu d'adhésion de la part des éditeurs a donc

⁵ [<https://www.iabfrance.com/sommaire/qui-sommes-nous>]. Page consultée le 15 juin 2022.

limité la portée du projet. Aujourd'hui, c'est une technologie obsolète qui n'est plus prise en charge par la plupart des navigateurs web.

« Do not track » est un autre projet lancé par le W3C quelques années plus tard, en 2009. Le projet proposait l'implémentation d'un en-tête HTTP sur les navigateurs web qui permettait de signaler aux applications ou au site web le souhait de l'utilisateur de ne pas être suivi. Bien que les principaux navigateurs web aient implémentés une activation par défaut de l'en-tête Do not track, le projet a été abandonné en raison d'un manque de soutien de tout l'écosystème internet et notamment du retrait de l'IAB.

Enfin, des organismes interprofessionnels de la publicité ont proposé un programme d'autorégulation de la publicité ciblée en 2010, sous la recommandation de la Commission fédérale du commerce des États-Unis (la Federal trade commission ou FTC). Intitulé « *AdChoices* », le programme est concrétisé par la mise en place d'une icône « *AdChoices* » sur les sites web des acteurs adhérents qui permet aux utilisateurs de refuser le ciblage publicitaire. Cependant les possibilités de refus sont très limitées et le refus ne permet pas d'empêcher le site web de suivre l'utilisateur par d'autres moyens.

Par rapport à l'ensemble de ces initiatives, le TCF semble de loin l'initiative ayant eu le plus grand succès.

Il est aujourd'hui très largement adopté et utilisé, à la fois par les sites web et les acteurs de l'*AdTech* (Matte et al., 2020; Nouwens et al., 2020; Hils et al., 2021).

L'adhésion des sites web au TCF a significativement contribué à son succès puisque ce sont eux qui collectent le consentement des utilisateurs. Début 2020, Hils et al. (2021) estimaient qu'environ 7 % des 100 000 sites les plus populaires dans le monde ont implémenté le TCF. Le projet PRECONISE⁶ estime qu'en 2022, 13% des 5000 sites les plus populaires ont adopté le TCF.

Pour mieux comprendre le succès du TCF, il convient de rappeler que la sophistication des technologies de la publicité programmatique a provoqué l'émergence d'un nombre croissant d'intermédiaires entre l'annonceur et l'éditeur. Toute modification de règle requiert alors un haut niveau de coordination de toute la chaîne publicitaire. Par ailleurs, l'activité publicitaire présentant une forte dépendance à la collecte et l'usage des *cookies*, il était absolument nécessaire d'établir une base légale et un moyen technique qui permette à l'ensemble de la chaîne d'être conforme au RGPD. On comprend alors que le TCF est surtout un standard « technique », dont l'objectif est d'abord de s'assurer que toute la chaîne d'opération du RTB fonctionne, tout en étant conforme à la réglementation. Une adhésion forte de l'ensemble des acteurs publicitaires était donc naturelle.

⁶ PRECONISE (Privacy REGulation, Consent management, ONline advertIsing, and Small and medium size Enterprises) est un projet soutenu par le groupement d'intérêt scientifique Marsouin et mené par l'auteur de l'article sur l'impact du RGPD sur la concurrence dans le marché de la publicité en ligne.

On peut par ailleurs noter que les initiatives où le consentement est recueilli et implémenté par les navigateurs web ont eu largement moins de succès auprès des acteurs de la publicité (y compris des éditeurs de site web) que lorsque le consentement est directement géré par les éditeurs tels que pour AdChoices ou le TCF. Dans le cas du P3P ou Do Not Track, les acteurs de l'*AdTech* n'avaient pas la mainmise sur l'interprétation des bases légales et la définition des finalités. Au contraire, dans le cas du TCF, l'élaboration même de la norme a été menée « par les acteurs de la publicité, pour les acteurs de la publicité⁷ ».

Cette nécessité de contrôler le cadre d'échange est aussi renforcée, comme mentionné précédemment, par l'absence d'accès direct à l'utilisateur des acteurs de l'*AdTech*. Il leur fallait donc s'assurer que les responsables de traitement - les éditeurs de site web - disposent bien d'une base légale pour pouvoir collecter les données utilisateurs pour leur compte. C'est pour répondre à ce besoin que l'IAB a eu l'idée de gérer une *Global vendor list* qui est systématiquement intégrée aux interfaces de recueil de consentement gérées par les éditeurs. Cela permet lors de l'obtention du consentement, qu'il soit valable pour l'ensemble des partenaires *AdTech* adhérant à la liste.

Le TCF n'est pas un standard ouvert. C'est un format propriétaire, défini, maintenu et contrôlé par l'IAB pour des intérêts privés. Il ne peut donc être amélioré pour un usage plus général allant au-delà des besoins du marché de la publicité en ligne, à moins que l'IAB ne le permette. D'ailleurs, l'IAB n'est pas uniquement propriétaire du cadre technique du TCF. Il assure également la gouvernance autour de la norme. Il définit notamment les finalités de collecte des données et contrôle les termes légaux utilisés au sein des dialogues de consentement. Par exemple, dans le TCF, l'usage des données pour un « intérêt légitime » est approuvé par défaut (l'option *opt-out*). Cette règle est un choix délibéré de l'IAB. Raisonnablement, si l'éditeur d'un site web ne monétise pas son audience, il n'a pas d'intérêt particulier à implémenter le TCF. Le projet PRECONISE constate qu'il existe effectivement une disparité dans l'adoption du TCF par les sites web selon leur catégorie d'activité. En particulier, les sites web ne se basant pas essentiellement sur la monétisation de l'audience et ceux qui n'opèrent pas dans un cadre légal (tels que les sites pornographique) ont moins de probabilité d'adhérer au TCF.

Le cas particulier des grandes plateformes

Si la dépendance et l'adhésion au TCF est indispensable pour la majorité des acteurs de la chaîne publicitaire, il existe une exception : Google et Meta. En « duopole à frange concurrentielle » sur le marché de la publicité, ces deux plateformes disposent d'un accès direct à l'audience (via leurs propres moteurs de recherche, médias et réseaux sociaux) et interviennent ou fournissent des solutions sur l'ensemble de la chaîne publicitaire (Perrot et al., 2020). Elles figurent parmi les plus impliquées dans

⁷ « The only GDPR consent solution built by the industry for the industry » : IAB Europe. « What is the Transparency and Consent Framework (TCF)? » [<https://iabeurope.eu/transparency-consent-framework/2020>]. Page consultée le 15 juin 2022.

le suivi des internautes, sans pour autant faire partie de la liste des partenaires du TCF, du moins jusqu'à sa première version.

Google et Meta ont produit leur propre interprétation des réglementations sur les données personnelles. Ils ont déployé des outils de gestion du consentement bien avant la mise en application du RGPD et préparé le terrain en concevant des centres de paramétrage de l'usage des données personnelles qui leur sont propres. La mise en place de ces outils a également été l'occasion de renforcer l'usage des environnements logués. Par exemple, l'internaute ne peut qu'accepter l'ensemble des conditions de traitement des données, ou se loguer pour utiliser les services de Google *Search*. Dans le cas des réseaux sociaux de Meta (Facebook, Instagram), l'utilisateur n'a d'autre option que de consentir à tout traitement de données s'il souhaite accéder à l'un de ces services. On constate que l'obligation d'obtention du consentement de l'utilisateur donne finalement un avantage à ces acteurs qui ont construit le suivi des utilisateurs autour d'univers logués. Avant tout, il est beaucoup plus facile pour ces plateformes d'obtenir le consentement puisqu'il est difficile aujourd'hui de se passer de ces outils dans la vie sociale ou professionnelle. De plus, ces environnements logués permettent de suivre l'individu de manière fiable et de croiser une somme importante de données, par exemple d'un appareil à l'autre (en *cross-device*).

Peu d'entreprises, à l'exception d'Amazon, représentent une menace potentielle importante aujourd'hui pour Google et Meta. Pour cette raison, nous nous concentrerons dans cet article sur les cas de Google et de Meta. Il est cependant à noter qu'elles ne sont pas les deux seules à bénéficier des conditions de « plateforme structurante » (Bourreau et Perrot, 2020). En 2019, Amazon concentrait 13 % des parts de marché de la publicité en ligne et est en forte croissance. Comme Google et Meta, Amazon a également développé une stratégie d'intégration verticale qui lui permet de commercialiser ses inventaires sans dépendre d'intermédiaires techniques. Amazon bénéficie également d'un environnement logué dans son jardin clos – *walled garden* –, Amazon marketplace, qui lui donne un accès exclusif à des volumes importants et variés de données dans le secteur du e-commerce. De plus, elle dispose de capacités d'exploitation de données qui figurent, avec celle de Google, parmi les plus avancées.

On constate donc que la plupart des acteurs de la publicité se voient contraints à accepter une organisation commune afin de rester interopérables avec le reste de l'industrie, alors qu'une poignée d'acteurs ont la liberté de faire des choix stratégiques indépendants et semblent même bénéficier de cette situation.

Google et Meta ont cependant deux positions différentes vis-à-vis du TCF.

Meta a une position fermée et distincte du reste de *l'AdTech*. Contrairement à Google, elle n'intervient pas comme fournisseur de briques commerciales ou techniques sur la chaîne programmatique. Elle dispose surtout de *walled gardens* d'audiences tels que Facebook et Instagram auxquels les annonceurs ne peuvent accéder qu'en passant par les solutions proposées par la plateforme.

Meta n'est donc pas mise en avant comme « finalité » dans le traitement classique des données publicitaires. Dans la majorité des cas, les entités Meta se considèrent comme responsable de traitement et obligent l'utilisateur à communiquer son consentement ou son refus sur ses propres sites et non via le gestionnaire de consentement, le CMP, du site web qu'il visite. Néanmoins, si elle est incluse dans la liste des partenaires de traitement des données personnelles, elle est affichée séparément, en complément de la liste des partenaires du TCF.

Google a fait le choix d'intégrer le TCF depuis sa deuxième version, qui a été finalisée en août 2019. Cela simplifie la tâche pour beaucoup d'éditeurs web, puisqu'ils peuvent désormais intégrer l'usage des traceurs Google⁸ dans la gestion standard du consentement. Une analyse préliminaire dans le cadre du projet PRECONISE montre d'ailleurs qu'avant la sortie du TCF v2, l'implémentation du TCF par un site web était négativement corrélée à la proportion de *cookies* tiers appartenant à Google qu'il utilise (alors que de manière générale, la probabilité d'adhérer au TCF est plus grande lorsque le site web utilise plus de *cookies* tiers). Cet effet disparaît lorsque l'on analyse l'état d'adoption du TCF en 2022.

L'adhésion de Google au TCF semble avoir été vivement encouragée par l'IAB et un grand nombre d'éditeurs web (la plupart utilisant les outils publicitaires de Google). Il n'en demeure pas moins que de nombreux acteurs craignent que ce rapprochement soit une nouvelle opportunité pour Google d'imposer ses règles et conditions sur le marché, en proscrivant certaines pratiques qui ne lui seraient pas favorables ou en orientant la sélection des bases juridiques choisies par les éditeurs (Perrot et al., 2020).

Du fait de leur position incontournable et dominante, ces plateformes ont effectivement un fort pouvoir de contrôle et de blocage sur le marché. Lorsqu'une telle plateforme adhère à une initiative de standardisation, le risque est que ce standard, à l'origine partagé, devienne sien. Si elle n'y adhère pas, le risque est qu'elle en crée un autre qu'elle cherche alors à imposer.

Ainsi, parallèlement à l'adhésion au TCF, Google a annoncé en août 2019 le lancement de son projet « *Privacy sandbox* » visant à proposer une alternative aux actuels *cookies* tiers, qui conserverait les fonctionnalités publicitaires tout en limitant le recours aux *cookies*. Il annonce par la suite l'arrêt du support des *cookies* tiers par son navigateur Chrome fin 2022, une échéance qui a été finalement reportée à fin 2023. Dans les grandes lignes, le projet consiste à déléguer la collecte et la gestion des données utilisateurs à Google. Au lieu que des *cookies* tiers soient déposés sur les sites web, ce serait au navigateur web Chrome de collecter les données des utilisateurs. Google s'assurerait de la protection de la vie privée de l'internaute, tout en offrant un ciblage de qualité à l'annonceur. Cet outil – que Google

⁸ Plus précisément, il s'agit des traceurs liés à l'usage de Google Ad Manager qui est la *Supply Side Platform* (SSP), plateforme d'enchère du côté de l'offre de Google.

a intitulé FLoC puis Topics – est aujourd’hui en phase de test sur le navigateur Chrome. Bien qu’il ne s’agisse pas de la première fois que le comportement de Google soulève des inquiétudes en matière de concurrence, l’argument du respect de la vie privée rend ici l’appréciation plus délicate.

Alors que les initiatives de gestion du consentement des internautes sur les navigateurs web ont tous échoué jusqu’à présent (cf. supra), Google dispose d’atouts considérables pour un déploiement réussi de son projet : du côté de l’audience, la réussite de son adoption est assurée par sa présence dominante sur le marché des navigateurs web, avec 68 % des internautes dans le monde qui utilisent Chrome et son système d’exploitation (Android) installé sur plus de 70 % des appareils mobiles⁹. Du côté de l’intermédiation publicitaire, grâce à une intégration verticale, Google est non seulement présent mais également dominant sur tous les segments de la publicité programmatique. Comme Meta et Amazon, il dispose également de précieux *walled garden* tels que *Google Search* ou *Youtube*.

Bien que des groupes de travail comme le W3C participent à la préfiguration de ce nouveau standard, on peut se questionner sur le réel pouvoir des autres acteurs du marché, du fait de sa position dominante sur un ensemble de marchés stratégiques, a une influence et un pouvoir de décision majeur.

L’impact de la réglementation sur la structure du marché

L’idée que les plus grands acteurs bénéficieraient de la régulation liée à la protection des données personnelles au détriment de la majorité des entreprises de l’*AdTech*, est confortée par l’examen de l’évolution de la structure du marché de la publicité en ligne avant et après la mise en application du RGPD.

D’abord, plusieurs études constatent qu’à la suite de sa mise en application, les éditeurs de site web ont baissé le nombre de *cookies* tiers en abandonnant les *cookies* des plus petits intermédiaires et en se concentrant sur les gros partenaires. Par exemple, Johnson et al. (2019) constatent une réduction moyenne des requêtes de domaines tiers de 15 % et une augmentation de la concentration des *AdTechs* sollicités par un site web de 17 % à la suite de l’introduction du RGPD. Peukert et al. (2022) constatent également que le nombre de requêtes vers les *vendors* tiers diminue de manière globale, mais que la place de Google au sein du marché est renforcée. Plus précisément, ils observent que le nombre de requêtes total échangé avec les serveurs Google a diminué comme les autres, mais cette diminution étant moins prononcée, sa part de marché se voit augmentée. Ce constat est soutenu par plusieurs rapports techniques étudiant les effets à court terme du RGPD sur le nombre de *cookies* tiers (WhotracksMe, 2018 ; Liber et al., 2018). Mais cet effet est à interpréter avec précaution. Il semblerait que la diminution de l’usage des *cookies* tiers serait en partie due au fait que beaucoup de sites web ont temporairement arrêté l’usage de certains services tiers, puis, dès lors qu’ils ont su mettre en place les outils de

⁹ Source : Statcounter.com et Statista.

conformité adéquats, les activités de suivi ont repris (Urban et al., 2020). D'ailleurs, Urban et al. (2020) montrent que l'intensité de suivi des utilisateurs a même sensiblement augmenté, mais que la structure générale de coopération entre les acteurs n'a pas véritablement évolué. Le constat commun de ces études est toutefois que le nombre de partenaires dans le traitement de données a baissé, ce qui conforte l'idée que le RGPD a renforcé la concentration du marché de l'*AdTech*.

Dans le cadre du RGPD, le responsable de traitement des données se doit de recueillir et d'appliquer le consentement des utilisateurs, pour lui-même et pour l'ensemble des fournisseurs de services tiers. En contact direct avec les utilisateurs, les éditeurs voient donc reportée sur eux la responsabilité d'être conforme à la réglementation pour l'ensemble de ses partenaires. Réduire le nombre de partenaires qui accèderaient aux données est ainsi un moyen simple de réduire les risques de conformité. En outre, les éditeurs peuvent accorder une meilleure confiance aux fournisseurs de technologie de plus grande taille, soit car ils disposent de plus de ressources pour faire face aux risques légaux, ou parce que la baisse générale du taux d'accès aux données affecterait moins la qualité de leurs services de ciblage ou d'intermédiation. Par ailleurs, Peukert et al. (2022) observent que le changement dans l'usage de *cookies* tiers est plus prononcé en queue de distribution lorsque l'on classe les sites web selon leur popularité (c'est-à-dire chez les sites web les moins visités). Cela suggère que les sites web de petite taille ont davantage choisi de réduire le nombre de partenaires *AdTech*. On observe donc que les capacités disparates des éditeurs à faire face aux exigences de conformité ont également affecté la structure du marché.

Le RGPD semble avoir incité les responsables de traitement des données – les éditeurs – à réduire le nombre de partenaires et à se concentrer sur les partenaires les plus « sûrs », généralement les plus grands. Cela renforce la concentration des acteurs de l'*AdTech*, corroborant l'idée développée précédemment que les deux plus puissants acteurs du marché sont ceux qui bénéficient finalement le plus de la régulation.

Conclusion

Créé par une des principales organisations interprofessionnelles de l'industrie publicitaire – l'IAB – le TCF est un standard technique, dont le succès a été largement guidé par la nécessité d'une forte coordination entre les acteurs de la publicité programmatique et par la participation des éditeurs qui ont un accès « direct » à l'audience.

Alors que la plupart des acteurs de l'*AdTech* se voient contraints d'accepter cette organisation commune dans un objectif d'interopérabilité, les deux acteurs les plus puissants du marché – captant plus de la moitié des revenus du secteur dans le monde – s'autorisent à ignorer cette organisation commune.

Google et Meta ont produit leur propre interprétation des réglementations sur les données personnelles. Du fait de leur position solide et incontournable sur le marché, ils ont également su imposer leur propre stratégie : Meta développant un environnement entièrement fermé et protégeant davantage l'utilisation de ses *walled gardens*, Google imposant une solution de conformité mettant à profit ses positions stratégiques et dominantes sur toute la chaîne programmatique et son audience.

La prééminence exacerbée par le RGPD de Google et Meta vis-à-vis des plus petits acteurs est également confirmée par de nombreuses analyses empiriques récentes, qui constatent que la régulation des données personnelles aurait accentué la concentration des acteurs de l'*AdTech*.

Ces éléments confortent l'idée que les modalités de limitation ou d'encadrement de la collecte de données peuvent avoir des effets indésirables sur la dynamique concurrentielle du marché de la publicité en ligne. Car dans ce marché, les capacités de collecte et de traitement des données personnelles sont d'autant plus valorisées que leur usage est restreint.

Cet note n'a pas pour vocation d'apporter un jugement définitif concernant les effets du RGPD sur la concurrence dans le marché de la publicité en ligne. Nous essayons plutôt plaider pour un examen plus approfondi des implications de la réglementation en matière de concurrence. Nous relevons également que cette analyse ne vient que trois ans après la mise en application du RGPD. Les effets en termes de circulation de données et d'innovation sont à observer et à apprécier à plus long terme.

Au-delà de Google et Meta, rappelons qu'Amazon, acteur certes « secondaire » dans cette industrie, ne devrait pas être sous-estimé du fait de sa position « structurante » dans l'économie numérique. De plus, Apple qui était très peu investi sur ce marché jusqu'alors, a également lancé *Private click measurement*, son programme de ciblage publicitaire respectueux de la vie privée, implémenté sur son propre navigateur web. L'apport concurrentiel de ces deux autres « géants du numérique » est difficile à apprécier. D'un côté, leur présence dans le marché de l'*AdTech* pourrait limiter la dominance de Google et Meta. De l'autre, la croissance d'Amazon et Apple dans ce marché tendrait à renforcer encore l'omniprésence des quatre acteurs sur le marché numérique mondial.

Bibliographie

- ARIDOR Guy, CHE Yeon-Koo, et SALZ Tobias, « The economic consequences of data privacy regulation : Empirical evidence from GDPR », *NBER working paper*, (w26900), 2020.
- BOURREAU Marc et PERROT Anne, « Plateformes numériques : réguler avant qu'il ne soit trop tard », *Notes du conseil d'analyse économique*, (6), 2020, p. 1-12.
- HILS Maximilian, WOODS Daniel W. et BÖHME Rainer, « Privacy Preference Signals : Past, Present and Future », *Proceedings on Privacy Enhancing Technologies*, (4) 2021, p. 249-269.
- JOHNSON Garrett, SHRIVER Scott K., et GOLDBERG, Samuel G., « Privacy & market concentration: Intended & unintended consequences of the GDPR », *available at SSRN 3477686*, 2021.
- LIBERT Timothy, GRAVES Lucas, et NIELSEN Rasmus Kleis, « Changes in third-party content on European News Websites after GDPR », Reuters Institute, Factsheet August 2018.
- MATTE Célestin, BIELOVA Nataliia, et SANTOS Cristiana, « Do cookie banners respect my choice ? : Measuring legal compliance of banners from IAB Europe's transparency and consent framework », in *2020 IEEE Symposium on Security and Privacy (SP) 2020*, p. 791-809.
- MEGALI Théophile, « *Régulations réclamées : Enquête sur le marché de la publicité en ligne et son autorégulation* », thèse en sciences de gestion, dir. Éric Brousseau, université Paris sciences et lettres, 2020.
- MELLET Kevin et BEAUVISAGE Thomas, « Cookie monsters. Anatomy of a digital market infrastructure », *Consumption Markets & Culture*, vol. 23, issue 2, 2020, p. 110-129.
- NOUWENS Midas, LICCARDI Ilaria, VEALE Michael, KARGER David, et KAGAL Lalana, « Dark patterns after the GDPR: Scraping consent pop-ups and demonstrating their influence », in *Proceedings of the 2020 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, 2020, p. 1-13.
- PEUKERT Christian, BECHTOLD Stefan, BATIKAS Michail, et KRETSCHMER Tobias, « Regulatory Spillovers and Data Governance: Evidence from the GDPR », *Marketing Science*, 15/2 2022.
- PERROT Anne, EMMERICH Mathias, et JAGOREL Quentin, « Publicité en ligne : Pour un marché à armes égales » [Rapport d'inspection]. Inspection Générale des Finances, 2020.
- SANCHEZ-ROLA Iskander, DELL'AMICO Matteo, KOTZIAS Platon, BALZAROTTI Davide, BILGE Leyla, VERVIER Pierre-Antoine, et Santos Igor, « Can i opt out yet? GDPR and the global illusion of cookie control », in *Proceedings of the 2019 ACM Asia conference on computer and communications security*, 2019, p. 340-351.
- URBAN Tobias, TATANG Dennis, DEGELING Martin, HOLZ Thorsten, et POHLMANN Norbert, « Measuring the impact of the GDPR on data sharing in ad networks », in *Proceedings of the 15th ACM Asia Conference on Computer and Communications Security*, 2020, p. 222-235.