

GovReg Notes

Un premier bilan du DMA 18 mois après son entrée en vigueur

Flore Brisquet



Dauphine | PSL 
CHAIRE GOUVERNANCE
ET RÉGULATION

Un premier bilan du DMA 18 mois après son entrée en vigueur

Flore Brisquet

Préface de Joëlle Toledano

Mai 2025

Table des matières

Préface.....	6
Résumé.....	10
Introduction.....	11
1 ^{ère} partie - L'application prudente du DMA par la Commission.....	14
I - Procédures de non-conformité.....	14
II - Procédure de spécification.....	16
III - Désignation de nouveaux services.....	18
IV - Évaluation prospective des effets du DMA et du rôle de la Commission.....	18
2 ^{ème} partie - La mise en conformité des Gatekeepers.....	20
I - Crédibilité et évolution des rapports de conformité.....	20
II - Recours contre les décisions de désignation.....	24
3 ^{ème} partie - Implication des tiers et appréhension de nouveaux sujets....	26
I - Opportunité de l'appréhension de l'IAG par le DMA.....	26
II - Rôle des tiers dans l'application du DMA.....	28
Conclusion.....	30
Références bibliographiques.....	31

Ne Pas faire du DMA (et du DSA) un Totem comme on l'a fait du RGPD - Joëlle Toledano

Les vertus du DMA, le règlement sur les marchés numériques, bénéficient d'un tel consensus que personne ne semble contester l'idée qu'il est trop tôt pour en évaluer les effets. Même le rapport Draghi peu susceptible d'indulgence à l'égard des régulations du numérique adopte ce point de vue alors qu'il demande par ailleurs des évolutions substantielles du RGPD ou de l'IA Act.¹

La Commission doit au plus tard le 3 mai 2026 faire une première évaluation du DMA. Attendre encore un an comme le prévoit le règlement semble donc relever du bon sens ; Comme semble en relever le souhait formulé par une bonne partie de la classe politique européenne et des observateurs d'appliquer strictement les textes sans craindre les foudres américaines.

A titre de comparaison l'ouverture à la concurrence des télécoms a pris bien plus que 18 mois. Pour les régulateurs, il a fallu comprendre mieux le secteur, trouver comment diminuer les asymétries d'information, mettre en place de bonnes incitations et disposer les jurisprudences permettant de préciser les champs d'application ; Les connaissances acquises et les dynamiques de marché ont charpenté les changements des textes réglementaires.

Mais est-il bien raisonnable d'attendre ? Est-il vraiment trop tôt pour faire un 1er bilan et s'interroger sur les changements nécessaires ? Je ne crois pas.

L'excellente note de Flore Brisquet ci-après permet de mettre en perspectives les événements des 18 derniers mois, de nous interroger sur les forces et les faiblesses du dispositif actuel et aussi en creux de sa robustesse au regard de l'évolution de la situation internationale. Le DMA -comme le DSA, règlement sur les services numériques- est clairement peu apprécié par les pouvoirs publics américains et ... les entreprises régulées qui chacune à leur façon ne se précipitent pas pour le mettre en oeuvre.

Quitte à ne pas accepter les dictats américains et leurs éventuelles conséquences autant le faire en recherchant les impacts les plus significatifs sur nos objectifs, la contestabilité des marchés numériques et un partage plus équitable de la création de valeur. Il n'y aura pas de souveraineté numérique si les marchés restent verrouillés par des acteurs qui en captent toute la valeur. La mise en œuvre des objectifs du DMA est incontestablement une pièce du puzzle de la souveraineté, pas la seule bien sûr. La question de son évaluation et de son adaptation éventuelle est alors centrale.

Amazon, Apple, Bytedance, Google, Meta et Microsoft ont été désignés comme contrôleurs d'accès en septembre 2023. Ils doivent respecter de nombreuses interdictions et obligations et ont remis à ce titre, en mars dernier à la Commission la mise à jour annuelle de leurs rapports de « conformité ». Ces rapports doivent décrire les changements qu'ils ont mis en œuvre depuis l'année écoulée pour respecter la réglementation. Pour Booking désigné un peu plus tard son premier rapport date de novembre 2024.

¹ Cf. p. 79 : « With the DMA and DSA, the EU has also adopted pioneering legislation to ensure that digital competition and fair online market practices are enforced. This aims to protect smaller innovators and players from the dominance of Very Large Online Platforms, and to safeguard citizens, creators and IP holders from lack of accountability by the responsible platforms. While it is early to fully gauge the impact of these landmarks regulations, their implementation must avoid producing administrative and compliance burdens and legal uncertainties as the GDPR's and must be enforced within shorter timeframes and more stringent processes for compliance provisions »

Comme le montre Flore Brisquet, la mise en œuvre prudente du DMA par la Commission relève d'une forme de rodage tant en matière de procédures (6 enquêtes de non-conformité, 4 enquêtes de marché, 2 sanctions pour non-conformité ...) qu'en amont sur les choix des plateformes à réguler, 23 à ce jour sans Twitter/X ou, plus gênant au regard des objectifs, aucune plateforme de *cloud*. Le faible nombre d'enquêtes au regard du nombre de vérifications potentielles, largement plus d'une grosse centaine au regard des 484 théoriques, nous dit que la Commission n'a pas les moyens d'en faire beaucoup plus dans un délai raisonnable concomitamment aux autres actes à traiter. L'hypothèse selon laquelle ce seraient les seuls cas de non-conformité est peu crédible. Elle signifierait en creux que le DMA est dans une large mesure appliquée et qu'il n'y a peu d'autres problèmes de contestabilité et d'équité dans les écosystèmes des GAFAM ; Ainsi la grande majorité des mesures du DMA seraient sans objet.

Au vu de l'analyse des rapports de conformité par Flore Brisquet, il est hautement probable que les mises en application du DMA par les contrôleurs d'accès se révèlent plus formelles qu'effectives. De fait, de nombreuses entreprises sont réticentes à l'idée de saisir la Commission, de peur de mesures de rétorsion de la part de leurs contrôleurs d'accès, souvent plus rapides que les décisions réglementaires. Cette omerta largement observée est justifiée par exemple par les risques économiques d'un déclassement dans les algorithmes. Cette situation fragilise profondément la fiabilité du processus de vérification des mécanismes de conformité et dénature les mesures à mettre en œuvre.

Certes pour l'instant le DMA n'a pas rencontré d'obstacle, la Cour de Justice a confirmé rapidement les décisions contestées dont elle a été saisie. La prudence de la Commission devrait continuer à être payante à cet égard.

Mais qu'en est-il de l'amélioration effective de la contestabilité et de l'équité sur les marchés numériques européens. Quel a été l'impact des différentes mesures prises par les gatekeepers en application du DMA sur les entreprises des différents écosystèmes et sur les consommateurs. Le deuxième rapport de la Commission du 25 avril dernier fait état de nombreuses évolutions chez les contrôleurs d'accès. Mais la Commission ne semble pas avoir prévu de moyens pour en mesurer l'impact. Plus généralement elle ne s'est pas dotée d'un observatoire évaluant les effets sur le marché de la mise en conformité. On ne peut qu'espérer que les effets iront croissants mais en un an y en a-t-il d'ores et déjà ?

Autre question, quels sont les problèmes de contestabilité dont le DMA n'arrive pas à se saisir alors que leur utilité fait peu de doute au regard de la nécessaire contestabilité ? Est-ce le cas *cloud computing* au cœur des questions de souveraineté et supposé être régulé par le DMA et le règlement sur les données (Data Act) ? L'Autorité de la concurrence estimait dans son avis de 2023 que le DMA avait un rôle à jouer au regard des pratiques identifiées dans le cloud et pourrait également jouer un rôle sur les sujets d'IA générative (avis de juin 2024).

En résumé ce premier bilan de l'application du DMA tel qu'il est analysé en détail par la note fouillée de Flore Brisquet met en évidence le problème largement identifié de l'absence de moyens suffisants pour contrôler les mesures prises par les contrôleurs d'accès et l'absence d'outils permettant d'en évaluer les effets et les limites. Il met de plus largement à l'épreuve la logique de « conformité » ; La conformité formelle telle qu'elle est pratiquée est un vrai poison pour le DMA. Seule une conformité effective et non dans ses effets permettra de valider la méthode de régulation retenue. Il n'est pas sûr que le cadre actuel qui n'intègre pas les parti-prenantes dans les procédures permette d'y parvenir.

Les doutes quant aux limites actuelles du DMA se transforment en quasi-certitude quand on prend en compte des débats et décisions de la justice américaine qu'il s'agisse de Google (monopolisation par Google du marché de la recherche en ligne, août 2024, et marchés de la publicité programmatiques /adtech, avril 2025²), de Meta (FTC vs. Meta en cours) ou d'Apple (vs Epic Games) pour ne faire référence qu'aux événements récents les plus frappants. Aux Etats-Unis, les tribunaux s'appuient sur des informations et des témoignages très « édifiants » quant aux pratiques peu en rapport avec la concurrence par les mérites. Ils mettent en évidence à nouveau les moyens qu'il faudrait mettre en œuvre et dont nous ne disposons à l'évidence pas ; ils montrent que les questions de conformité doivent être analysées comme des rapports de force. C'est la remise en cause de rentes monopolistiques sous-jacentes qui explique la conformité molle du DMA.

Enfin la dernière leçon concerne la fragilité institutionnelle de l'organisation retenue par les européens pour réguler le numérique qui mélange pouvoir exécutif et judiciaire. La Commission européenne est le régulateur du DMA alors qu'il exerce par ailleurs des fonctions exécutives en mettant par exemple en œuvre la politique commerciale. Les questions des objectifs et de l'indépendance des décisions de la Commission sont clairement posées. Les prises de position de l'administration américaine et celles des observateurs et des parties prenantes européens décrites juste après en témoignent. Médias comme parlementaires ne sont pas convaincus de la non-politisation des décisions récentes condamnant Apple et Google comme d'ailleurs des délais pris par l'examen des décisions à l'encontre de X/Twitter. Le DMA va-il devenir pour la Commission un élément d'une négociation plus globale avec les USA ? Seule une régulation vraiment indépendante permettra de sortir de ce piège.

En conclusion on ne peut qu'être frappé par la similitude des problèmes que posent l'application du DMA comme du DSA : mécanismes de conformité formelle³, absence d'outils pour évaluer les effets des mesures⁴, insuffisance des moyens, présomption de politisation et de non-neutralité des décisions. La préconisation d'un régulateur européen du numérique plus agile, concentrant des moyens et des compétences et indépendant de la Commission n'est pas nouvelle. La situation actuelle confirme le diagnostic en insistant sur le changement de méthode nécessaire pour mettre en place une régulation moins formelle et plus efficace. Il ne faut pas attendre faute de remettre en question les objectifs poursuivis et de provoquer pour pas grand-chose les foudres américaines. Les entreprises régulées défendent, c'est légitime, leurs modèles économiques. Mais ces modèles peuvent être dangereux ou contraires à nos objectifs de souveraineté. Adapter nos régulations est nécessaire à l'atteinte des objectifs français et européens.

La note devrait y contribuer.

Draghi, M. (2024). The Future of European Competitiveness Part B: In-depth analysis and recommendations.

Commission Européenne (2025). Rapport annuel sur le règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique, 25 avril.

² [Décision du juge Amit P. Mehta selon laquelle Google monopolisait le marché de la recherche en ligne.](#)
[Décision du juge Leonie Brinkema selon laquelle Google monopolisait le marché de la publicité en ligne](#)

³ Comme pour les mécanismes de conformité DMA, le DSA peine à évaluer la conformité des analyses de risque ou les compte-rendu sur la gestion de la modération

⁴ Dans le cadre du DSA comment évaluer par exemple si les contenus haineux ont augmenté ou diminué et quel est l'impact des mesures mises en œuvre ? Les seules informations dont nous disposons viennent des entreprises régulées, qui fournissent par ailleurs des données non comparables entre elles. Comment analyser les effets du fact checking et/ou de sa disparition si rien ne permet d'en mesurer les effetsLe DSA prévoit avec raison d'améliorer l'accès des académiques aux données des acteurs. Cette excellente mesure dont les résultats tardent est complémentaire de la mise en place d'un observatoire qui quantifierait et synthétiserait ce qu'il se passe sur le web.

Résumé

10

Le Digital Markets (DMA), voté par l'Union européenne en 2022 et entrée en vigueur en mars 2024, a pour objectif de garantir la contestabilité et l'équité des marchés numériques par une approche *ex ante*, là où le droit de la concurrence intervient *ex post*. Ce règlement impose des obligations à vingt-quatre services de plateforme essentiels opérés par sept entreprises désignées comme « contrôleurs d'accès » : Alphabet, Apple, Meta, Microsoft, Amazon, ByteDance et Booking. Un an après son entrée en application, cette note dresse un premier bilan, articulé autour de l'application par la Commission européenne (1), des efforts de conformité des contrôleurs d'accès (2) et de la prise en considération des tiers dans la mise en œuvre ainsi que des enjeux émergents, tels que l'intelligence artificielle générative (3).

La Commission européenne a initié dès mars 2024 six enquêtes pour non-conformité visant Alphabet, Apple et Meta, ciblant des pratiques telles que l'auto-préférence ou le modèle de consentement payant. Trois de ces enquêtes ont été clôturées en avril 2025 et deux décisions de non-conformité assorties d'amendes ont été prononcées. Les procédures de spécification engagées traduisent une ambition de définir avec exactitude les obligations du DMA, mais l'absence d'investigations formelles contre des acteurs comme Amazon interroge la capacité de la Commission à exercer un contrôle systématique. Les rapports de conformité soumis en 2025 par les contrôleurs d'accès révèlent des approches disparates. Ainsi, si Microsoft se distingue par une transparence et une anticipation des exigences réglementaires, la conformité d'Amazon semble stagner. Apple et Alphabet étoffent leurs rapports tout en éludant les points litigieux. Meta adopte une posture défensive, et ByteDance, contestant sa désignation en justice, se limite à des ajustements marginaux.

L'efficacité du DMA dépendra à terme de sa capacité à impliquer les tiers et à s'adapter à de nouveaux enjeux comme l'intelligence artificielle générative et le *cloud computing*. Bien que le DMA puisse encadrer l'intelligence artificielle générative si cette technologie est intégrée à un service de plateforme essentiel, un débat émerge sur l'opportunité de l'intégrer explicitement comme service essentiel pour mieux réguler les pratiques des acteurs intégrés verticalement. Le *cloud computing*, bien que mentionné dans le texte, demeure absent des désignations. L'implication des tiers, qu'il s'agisse de concurrents ou d'utilisateurs, pourrait être renforcée par un dialogue réglementaire inspiré des télécommunications voire par des actions privées, bien que ces dernières soient difficiles à envisager d'un point de vue probatoire.

En définitive, cette première année d'application du DMA révèle un écart croissant entre les objectifs du texte et l'efficacité des mesures mises en œuvre. Si des avancées ont été enregistrées, comme les écrans de choix ou le découplage de certains services, elles n'ont pas encore produit d'effets tangibles sur l'émergence de concurrents ou la redistribution du pouvoir économique. En dynamique, cette première année montre que les *gatekeepers* s'adaptent surtout sur le plan procédural, sans modifier en profondeur leurs modèles économiques, et que la logique de conformité reste largement déclarative. La prudence de la Commission peut se comprendre au regard des équilibres politiques et juridiques à préserver, mais elle révèle aussi les limites d'un dispositif sous-dimensionné : peu d'enquêtes, pas d'outils d'évaluation des effets, et une forte asymétrie d'information. Ce manque de capacité fragilise le DMA face aux résistances stratégiques des plateformes, qui testent ses marges d'interprétation. Ainsi, pour être efficace, le DMA devra s'appuyer sur des instruments de mesure exigeants. À défaut, il risque de s'enliser dans une conformité de façade qui ne parvienne pas à répondre aux objectifs ambitieux portés par le texte.

Introduction

L'économie numérique est dominée par quelques grandes plateformes, dont la position soulève des enjeux de contestabilité et d'équité, objectifs visés par le Digital Markets Act (DMA). Adopté par l'Union européenne et entré en vigueur le 7 mars 2024, ce règlement incarne une nouvelle approche en ce qu'il rompt avec la logique traditionnelle du droit de la concurrence *ex post* au profit d'une régulation *ex ante*. Inspiré de modèles sectoriels et par la pratique décisionnelle des autorités de concurrence, ce règlement impose des obligations strictes à 24 services de plateforme essentiels (*Core Platform Services*, CPS) fournis par sept entreprises désignées comme « contrôleurs d'accès » (*gatekeepers*) en septembre 2023 : Alphabet (Google), Apple, Meta, Microsoft, Amazon, ByteDance (TikTok) et Booking. Ces services – moteurs de recherche, systèmes d'exploitation, réseaux sociaux, places de marché et messageries – sont soumis à 24 dispositions des articles 5, 6 et 7, générant 484 combinaisons d'obligations que la Commission européenne doit vérifier. Dès mars 2024, six enquêtes de non-conformité ont été lancées contre Alphabet (Google Search, Play Store), Apple (App Store, iOS) et Meta (modèle « ciblage ou paiement »), mais aucune décision définitive n'a été adoptée à ce jour, en dépit des appels pressants des développeurs, d'ONG et du Bureau européen des unions de consommateurs pour des sanctions rapides. La prudence de la Commission pourrait être due au contexte, à la fois au sein de l'UE et dans les relations transatlantiques.

Le contexte géopolitique se caractérise par une tension croissante entre l'UE et les États-Unis, exacerbée par le retour de Donald Trump à la Maison Blanche le 20 janvier 2025. Ce second mandat, soutenu par des figures influentes de la tech américaine comme Elon Musk, a ravivé les critiques contre les régulations européennes, perçues comme des outils protectionnistes ciblant les entreprises américaines. Le 23 février 2025, une lettre de la Commission judiciaire de la Chambre des représentants, signée par Jim Jordan (président) et Scott Fitzgerald (président de la sous-commission compétente pour l'antitrust), adressée à Teresa Ribera, vice-présidente exécutive de la Commission, illustre cette défiance. Les deux membres du Congrès y accusent le DMA de discriminer les firmes américaines, cinq des sept *gatekeepers* étant basés aux États-Unis (Alphabet, Apple, Meta, Microsoft et Amazon), et de favoriser leurs concurrents européens et chinois. Les obligations imposées aux contrôleurs d'accès sont jugées « lourdes » et les sanctions, qui peuvent représenter jusqu'à 10% du chiffre d'affaires annuel, 20% en cas de récidive voire conduire au démantèlement, sont qualifiées de « sévères ». Les auteurs dénoncent un texte qui, selon eux, freine l'innovation et nuit aux petites entreprises et aux consommateurs. Ils évoquent ainsi une baisse de 30% des réservations directes d'hôtels au profit d'intermédiaires plus coûteux depuis l'entrée en vigueur du DMA. Ils relatent par ailleurs des déclarations d'eurodéputés comme Andreas Schwab, qui aurait plaidé pour cibler exclusivement les entreprises américaines, et Dita Charanzová, qui reconnaissait que le DMA vise spécifiquement les géants américains, « vitaux mais controversés » pour l'économie européenne.

Relayé par le lobby de la tech CCIA le 29 janvier 2025, le mémorandum américain a suscité de vives réactions au sein de l'UE : le Bureau européen des unions de consommateur (BEUC) a qualifié cette posture d'« extrêmement inquiétante », tandis que certains eurodéputés ont dénoncé une tentative d'ingérence. Stéphanie Yon-Courtin (Renew) a ainsi rappelé le 15 janvier 2025 que « l'application de nos règles ne deviendra jamais une monnaie d'échange ». Les menaces de taxation douanière évoquées dès janvier 2025 ont accentué les spéculations sur une mise en « pause » des enquêtes DMA, hypothèse renforcée par le *Financial Times* qui, dans un article du 15 janvier 2025, argue d'un « réexamen » des procédures contre Apple, Google et Meta. Bien que démentie par la Commission, qui insiste sur la poursuite technique des enquêtes (témoignage de Rita Wezenbeek du 28 janvier 2025), cette incertitude a galvanisé les critiques internes à l'UE. Alexandra Geese (Verts) a notamment qualifié « d'impérialiste » le comportement américain.

En réponse, Teresa Ribera et Henna Virkkunen ont adressé le 6 mars 2025 une lettre aux présidents Jordan et Fitzgerald, en vue d'apaiser les tensions. Elles y soulignent que le DMA n'a pas d'application extraterritoriale, repose sur des critères neutres et objectifs et qu'il ne vise pas à créer des « champions européens ». Elles rappellent que deux *gatekeepers* – Booking (Pays-Bas) et ByteDance (Chine) – ne sont pas américains, et mettent en avant les bénéfices pour les consommateurs et PME des deux côtés de l'Atlantique, notamment *via* des écrans de choix et l'interopérabilité. Elles tentent par ailleurs de désamorcer l'accusation de discrimination en faisant valoir les objectifs partagés entre le DMA et le droit antitrust américain. Sont ainsi rappelées les enquêtes américaines contre Google, Apple, Meta et Amazon diligentées pendant le premier mandat de Donald Trump. Cette posture diplomatique contraste cependant avec les résistances des *gatekeepers* : le 7 mars 2025, Apple publie un rapport de conformité de 240 pages contestant la portée du DMA ; Meta dénonce des exigences excessive tandis que Google révèle un dialogue tendu avec Bruxelles.

Cette logique pourrait néanmoins conduire à une application renforcée du DMA. Les grandes entreprises technologiques américaines pourraient en effet être les premières « victimes » des tensions entre les Etats-Unis et l'UE, notamment par le truchement du DMA. Aussi, face à la menace de tarifs réciproques imposés par Donald Trump, qualifiés de « *Liberation Day* », Bruxelles pourrait riposter en ciblant les services, et non plus seulement les biens. Parmi les outils à sa disposition, l'instrument anti-coercition de l'UE pourrait être utilisé pour prendre des mesures drastiques telles que restreindre l'accès des géants technologiques américains comme Google ou Amazon au marché européen, limiter leurs droits de propriété intellectuelle ou les exclure des contrats publics. Si les Big Tech, souvent proches de l'administration Trump, semblent vulnérables à ces représailles, l'UE reste prudente consciente que l'escalade pourrait exacerber les pressions américaines sur son cadre réglementaire et nuire à ses propres intérêts économiques, tant les économies transatlantiques sont interdépendantes.

À l'échelle européenne, l'application du DMA est influencée par un changement de gouvernance fin 2024. Le nouveau collège des commissaires, incluant Henna Virkkunen (Souveraineté technologique) et Teresa Ribera (Concurrence), succède à une équipe dirigée par Thierry Breton, connu pour son volontarisme. Cette transition coïncide avec une montée en puissance de la DG Connect, mais aussi avec des critiques sur une politisation de l'application du DMA. Les rapports de conformité du 7 mars 2025 et les enquêtes en cours – trois contre Apple, deux contre Google, une contre Meta – illustrent un processus technique laborieux, 484 combinaisons de conformité devant théoriquement être examinées par la Commission.

A ceci s'ajoute l'agenda de simplification réglementaire et administrative, porté avec force par les États membres et la nouvelle Commission, notamment *via* la proposition d'une directive omnibus sur la compétitivité européenne. Inspirée par le rapport Draghi, qui estime que l'UE perd 10 % de son PIB potentiel en raison d'une complexité réglementaire excessive, cette initiative vise à alléger les charges pesant sur les entreprises, en particulier les PME et les entreprises de taille intermédiaire (ETI), tout en renforçant la compétitivité face à la concurrence internationale. Le Rapport Draghi critique ainsi l'efficacité du DMA face aux barrières à l'entrée et aux effets de réseau des grandes plateformes, proposant des solutions comme la négociation collective *via* des intermédiaires et l'utilisation du NCT pour renforcer l'accès aux données et l'interopérabilité. Il envisage également une extension de ces mesures à des secteurs comme l'IA, hors du champ actuel du DMA, pour contrer les restrictions sur les intrants et promouvoir la concurrence, s'inscrivant ainsi dans une stratégie plus large de compétitivité européenne où la politique de concurrence soutient l'innovation et la résilience économique. Une note des autorités françaises du 20 janvier 2025, intitulée *Propositions de mesures pour l'agenda européen de simplification réglementaire et administrative*, s'inscrit pleinement dans cette logique. Elle propose une « pause réglementaire massive » pour réexaminer les législations en cours et réviser celles récemment adoptées, jugées inadaptées au contexte géopolitique actuel, marqué par des politiques non coopératives des concurrents internationaux, notamment les États-Unis et la Chine. Cet agenda ambitieux de créer un environnement réglementaire simple et prévisible, aligné sur le programme stratégique 2024-2029 de l'UE, tout en soutenant des projets comme le Pacte pour une industrie propre. Dans le cadre de la simplification de la mise en œuvre du règlement n°2024/1689 sur l'IA (RIA), les autorités françaises proposent, à la page 23, d'adapter certaines législations pour renforcer l'attractivité européenne, notamment en modifiant le DMA. Elles visent à garantir un *level playing field* pour les acteurs européens face aux grands acteurs extra-européens, en étendant le DMA à l'IA sur l'ensemble de sa chaîne de valeur. Cette approche s'inscrit dans une stratégie plus large de soutien au développement de l'IA au sein de l'UE.

Il s'agira dans ce contexte d'évaluer les premiers effets du DMA un an après son entrée en vigueur afin de déterminer s'il parvient à atteindre ses objectifs ambitieux de contestabilité et d'équité. Le succès du DMA ne saurait être évalué uniquement à l'aune d'une augmentation du nombre d'acteurs sur le marché, mais plutôt à travers sa capacité à diminuer les barrières à l'entrée et à rééquilibrer les rapports de force entre les *gatekeepers* et les entreprises utilisatrices. Ce bilan s'articulera en trois temps. Il s'agira d'abord d'aborder l'application du DMA par la Commission. Ensuite, les réactions des entreprises régulées sont explorées. Enfin, le positionnement du DMA dans l'écosystème réglementaire européen et par rapport aux tiers sera approfondi.

1^{ère} partie

L'application prudente du DMA par la Commission

Nous revenons d'abord sur les procédures de non-conformité initiées par la Commission (I), avant d'aborder les procédures de spécification mises en œuvre (II) puis d'évoquer les éventuelles nouvelles désignations qui pourraient être faites (III).

I - Procédures de non-conformité

Certains des changements mis en place par les contrôleurs d'accès pour se plier aux règles du DMA ont été jugés insuffisants par l'exécutif, qui a lancé trois semaines après l'entrée en application du texte cinq premières enquêtes pour non-respect des règles, suivies d'une sixième trois mois plus tard. D'un point de vue procédural, la Commission doit en principe « s'efforcer » d'adopter une éventuelle décision de non-conformité dans les douze mois suivant l'ouverture d'une enquête. L'absence de procédure engagée ne vaut par ailleurs par conformité avec le DMA. Les pratiques de plusieurs entreprises sont ainsi scrutées à un stade préliminaire par la Commission, comme le traitement réservé par Amazon aux vendeurs tiers sur sa place de marché.

Contrôleur d'accès	Service concerné	Infraction suspectée	Étapes procédurales
Apple	Apple Store	<i>Anti-steering</i> (Interdiction de redirection vers offre alternative)	Ouverte le 25 mars 2024, conclusions préliminaires rendues le 24 juin 2024, amende de 500 millions d'euros le 23 avril 2025
Apple	App Store	Nouvelle structure de frais proposée aux développeurs	Ouverte le 24 juin 2024. Conclusions préliminaires le 23 avril 2025
Apple	iOS	Services par défaut, écrans de choix	Ouverte le 25 mars 2024. Clôture le 23 avril 2025.
Alphabet	Google Search	Auto-préférence	Ouverte le 25 mars 2024, conclusions préliminaires rendues le 19 mars 2025
Alphabet	Google Play Store	<i>Anti-steering</i>	Ouverte le 25 mars 2024, conclusions préliminaires rendues le 19 mars 2025

Contrôleur d'accès	Service concerné	Infraction suspectée	Étapes procédurales
Meta	Meta Ads, autres services de Meta (Facebook, Messenger, Marketplace, Instagram)	Croisement des données (modèle «consentir ou payer», et absence d'une option équivalente moins intrusive que la publicité ciblée)	Ouverte le 25 mars 2024, conclusions préliminaires rendues le 1er juillet 2024, amende de 200 millions d'euros le 23 avril 2025

Source : Contexte, 23 avril 2025

Pour l'essentiel, les enquêtes ouvertes concernent des pratiques qui avaient déjà été appréhendées par le droit de la concurrence : interdiction de solutions de paiement autres que les leurs pour les achats intégrés par les entreprises (in-app) ; mise en avant par une plateforme de ses propres services (auto-préférence) ; interdiction de permettre aux développeurs d'applications de rediriger les utilisateurs vers des offres alternatives en dehors de leurs propres écosystèmes (*steering*). D'autres procédures concernent en revanche des pratiques qui n'avaient jamais été traitées par la Commission : structure des frais de l'App Store, services par défaut d'iOS ou croisement des données par Meta.

Le 19 mars 2025, l'exécutif a envoyé ses conclusions préliminaires à Google dans le cadre des deux procédures pour non-conformité ouvertes un an auparavant. La Commission y confirme ainsi ses suspicions à l'égard du moteur de recherche, accusé de traiter plus favorablement ses propres interfaces de shopping, de réservation hôtelières, de transport ou d'informations sportives et financières que celles des concurrents. Ces allégations d'auto-préférence relèvent d'une violation de l'article 6(5) du DMA. Elle accuse par ailleurs Alphabet, à travers le Play Store, de maintenir des règles « anti-steering » (article 5(4)), limitant la possibilité pour les développeurs d'orienter leurs utilisateurs en dehors de l'application. En sus de barrières techniques à cette orientation, la Commission reproche à Google de chercher à dissuader les utilisateurs de quitter l'application et dénonce le maintien de commissions « allant au-delà de ce qui est justifié » sur les achats, y compris en dehors de l'application. Aussi, Google a désormais accès au dossier de l'enquête et peut se défendre avant l'éventuelle adoption d'une décision de non-conformité et d'une sanction par la Commission. Ces conclusions sont les SOs (Statements of Objections) du DMA et ne seront rendues publiques que lorsque la CE rendra sa décision finale dans quelques mois.

S'agissant des enquêtes relatives aux règles « anti-steering » d'Apple et au modèle publicitaire « consentir ou payer » de Meta (cf. encadré ci-dessous), la Commission a adopté deux décisions de non-conformité le 23 avril 2025. Celles-ci sont assorties d'amendes de 500 millions d'euros pour Apple et 200 millions pour Meta, montants bien inférieurs au plafond de 10% prévu par le règlement. Les porte-parole de la Commission ont relativisé en rappelant que les amendes n'étaient pas un objectif en soi et que ces sanctions étaient justifiées eu égard à l'absence de récurrence des infractions et à leur brièveté, le texte n'étant applicable que depuis le 7 mars 2024. Les deux entreprises ont fait part de leur intention de faire appel et disposent pour cela d'un délai de deux mois. L'enquête concernant les écrans de choix et les applications par défaut sur iOS est quant à elle clôturée, la Commission ayant jugés suffisants les remèdes proposés par Apple en août 2024.

Illustration avec le cas Meta et son modèle « Consentir ou Payer »

La Commission européenne a publié, le 1er juillet 2024, ses conclusions préliminaires sur la conformité de Meta à l'article 5(2) du Digital Markets Act (DMA), qui interdit aux grandes plateformes de combiner et d'utiliser les données personnelles des utilisateurs entre leurs services sans consentement explicite. Meta propose actuellement aux utilisateurs de Facebook et Instagram dans l'UE un choix binaire : soit ils payent un abonnement pour une version sans publicités comportementales, soit ils accèdent gratuitement aux services en acceptant la personnalisation des publicités. La Commission critique cette approche pour deux raisons principales. D'une part, elle souligne qu'aucune alternative gratuite avec une moindre utilisation des données personnelles n'existe. D'autre part, les pouvoirs dont dispose Meta sont trop déséquilibrés par rapport à ceux dont disposent les utilisateurs, ce qui ne leur permet pas d'émettre un choix éclairé conformément aux principes du RGPD.

Ces conclusions s'alignent avec celles du Comité Européen de la Protection des Données (EDPB), qui avait déjà souligné la nécessité d'une troisième alternative gratuite sans publicité comportementale. Cette affaire illustre aussi la difficulté d'articuler le DMA et le RGPD, notamment sur la notion de consentement.

II - Procédures de spécification

Les procédures de spécification ont été instaurées par le DMA (article 8(2)) pour encadrer la manière dont les entreprises désignées comme *gatekeepers* doivent mettre en œuvre certaines obligations, notamment les plus techniques ou sujettes à interprétation. Ce mécanisme permet à la Commission d'accompagner les plateformes dans leur mise en conformité, en transformant des exigences générales en directives opérationnelles précises.

À la différence des enquêtes de non-conformité, ces procédures s'inscrivent dans une logique de dialogue réglementaire, visant à clarifier en amont les obligations plutôt qu'à sanctionner un manquement. Elles peuvent être initiées par la Commission ou à la demande de l'entreprise concernée. Une fois lancée, une telle procédure doit aboutir, dans un délai de six mois, à un acte d'exécution formalisant les mesures techniques attendues. Ce cadre est particulièrement pertinent pour des questions complexes comme l'interopérabilité, où les technologies diffèrent selon les systèmes.

Les premières initiatives concrètes ont été lancées le 19 septembre 2024 à l'encontre d'Apple. Deux procédures distinctes ont été ouvertes, toutes deux liées à l'obligation d'interopérabilité verticale prévue à l'article 6(7), qui impose un accès gratuit, efficace et équitable aux fonctionnalités des systèmes iOS et iPadOS pour les développeurs et fabricants tiers.

La première procédure concerne l'intégration des objets connectés. Apple invoquait jusqu'alors son programme « Made for iPhone » et certaines normes techniques (comme le Bluetooth) pour justifier sa conformité. La Commission a toutefois estimé ces mesures insuffisantes au regard de demandes spécifiques non satisfaites, notamment sur l'accès aux notifications ou la synchronisation de données. L'enjeu ici est de garantir que les fabricants tiers bénéficient d'un accès équivalent à celui dont dispose Apple pour ses propres appareils, afin de lever les obstacles techniques qui freinent la concurrence dans ce secteur.

La seconde procédure vise le processus de demande d'interopérabilité mis en place par Apple. Ce mécanisme, organisé en trois phases (évaluation, planification, développement), accorde un contrôle unilatéral à la firme sur l'approbation des requêtes, engendrant lenteurs, coûts additionnels et manque de transparence. La Commission entend rééquilibrer ce rapport en imposant des règles objectives et prévisibles, proches du standard FRAND (*Fair, Reasonable and Non-Discriminatory*), afin d'éviter toute barrière déguisée à l'accès des développeurs.

Le calendrier mis en place a respecté les délais fixés par le texte. Après l'ouverture des procédures en septembre, des conclusions préliminaires ont été rendues publiques le 18 décembre 2024, suivies d'une consultation jusqu'au 9 janvier 2025 pour recueillir les observations des acteurs concernés. Les décisions finales, adoptées le 19 mars 2025, détaillent les ajustement attendus de la part d'Apple, qu'il s'agisse de rendre accessibles certaines fonctionnalités (Wi-Fi automatique, notifications etc.) ou de réformer les modalités de réponse aux demandes des développeurs. L'ouverture complète de technologies propriétaires comme AirDrop ou AirPlay a été écartée au profit de la compatibilité avec des solutions alternatives. La mise en œuvre s'étalera jusqu'à fin 2026, selon les cas.

Ces procédures traduisent une volonté de standardisation progressive. En clarifiant les exigences techniques, elles posent les bases d'une régulation harmonisée entre plateformes, au bénéfice notamment des PME et des développeurs européens. À terme, elles pourraient inspirer des normes similaires dans d'autres écosystèmes comme Android, favorisant un environnement numérique plus ouvert et prévisible. Enfin, ces outils illustrent une approche pédagogique et structurante du DMA. La Commission se donne les moyens d'imposer des règles claires tout en laissant aux entreprises la possibilité de les intégrer efficacement. L'exemple d'Apple démontre l'équilibre recherché entre fermeté réglementaire et soutien à la mise en conformité. Ce levier, bien qu'il soit peu utilisé jusqu'à présent, pourrait devenir central dans l'application du règlement.

III - Désignation de nouveaux services

La désignation de nouveaux services de plateforme essentiels au sens du Digital Markets Act (DMA) repose sur des critères précis définis par la Commission européenne. Un service est considéré comme « essentiel » s'il dépasse certains seuils quantitatifs, tels que le nombre d'utilisateurs ou le poids économique, établissant une présomption réfragable de désignation.

Ainsi, dans le cas de X, la Commission a ouvert une enquête de marché en mai 2014 pour évaluer si son service de réseau social en ligne devait être désigné comme *gatekeeper*. Bien que X ait franchi les seuils quantitatifs, l'enquête a conclu que l'entreprise ne représentait pas un point d'accès majeur des entreprises utilisatrices pour atteindre les utilisateurs finaux.

À l'inverse, un service qui n'atteint pas tous les seuils peut être désigné s'il constitue un point de passage incontournable, à l'instar d'iPadOS, dont l'enquête de douze mois a confirmé le statut de service essentiel en raison de son rôle clé pour les utilisateurs professionnels et finaux. Les enquêtes, menées en cinq mois pour les services dépassant les seuils quantitatifs ou en douze mois pour ceux qui sont jugés stratégiques mais en deçà, démontrent la flexibilité du DMA. Ce cadre permet d'inclure ou d'exclure des services, tels que les *clouds* ou les assistants virtuels, en fonction de leur rôle sur le marché numérique.

IV - Évaluation prospective des effets du DMA et du rôle de la Commission

Si les enquêtes lancées en 2024 contre Alphabet, Apple et Meta illustrent une volonté de la Commission de faire respecter certaines obligations – comme l'auto-préférence, les règles *anti-steering* ou l'utilisation croisée des données – elles ne couvrent qu'une fraction infime des combinaisons d'obligations issues des articles 5, 6 et 7 appliquées aux 24 CPS (les Services de Plateforme Essentiels) désignés. Ainsi, des obligations comme l'interdiction de lier des services d'identification à un CPS ou l'obligation de fournir des données aux utilisateurs professionnels restent peu investiguées. Trois des sept contrôleurs d'accès échappent par ailleurs pour l'instant à des enquêtes formelles, ce qui interroge la capacité de la Commission à surveiller l'ensemble des *gatekeepers* de manière systématique. La focalisation de la Commission sur certains sujets laisse dans l'ombre des enjeux moins visibles mais aussi stratégiques tels que l'accès équitable aux données publicitaires ou l'interopérabilité entre messageries (article 7). L'absence d'enquête sur Amazon en dépit des investigations préliminaires sur l'article 6(5), traduit une difficulté de la Commission d'appréhender *ex ante* les pratiques des *gatekeepers* de manière systémique, d'autant que les pratiques qui sont appréhendées par le truchement du DMA l'étaient déjà par le droit de la concurrence.

En tout état de cause, si Amazon n'est pas visé par des enquêtes formelles de non-conformité au DMA – notamment sur l'article 6(5) (auto-préférence), l'article 6(10) (accès aux données pour les utilisateurs professionnels) ou l'article 6(12) (conditions FRAND) –, une lecture a contrario pourrait laisser entendre que ses pratiques actuelles, comme la gestion des «Featured Offers»⁵ ou le traitement des vendeurs tiers, sont considérées comme conformes aux exigences d'équité et de transparence. Dans cette hypothèse, les vendeurs tiers sur la marketplace bénéficieraient d'un accès non discriminatoire aux données de performance et d'un classement impartial face aux produits Amazon (ex. Amazon Basics). Cependant, cette présomption de conformité soulève des interrogations quant à l'impact réel du DMA. Son succès se mesure à deux aunes : la contestabilité et l'équité. Or, rien n'assure que cette conformité apparente abaisse les barrières à l'entrée pour des concurrents comme eBay ou Shopify, ni qu'elle allège substantiellement la pression sur les marges des vendeurs tiers, souvent grevées par des frais d'intermédiation élevés (15-20 % en moyenne) auxquelles il faut ajouter l'inciter à acheter de la publicité et de la logistique à Amazon.

En tant que *gatekeeper* soumis au DMA, Amazon est tenu de fournir un accès à ses données publicitaires (article 6(11)) aux annonceurs tiers et à des plateformes programmatiques d'achat d'espaces publicitaires, ce qui doit leur permettre d'optimiser leurs campagnes. Cette exigence conduit à examiner une question clé : cet accès stimule-t-il effectivement la contestabilité des marchés ou renforce-t-il principalement les positions des géants établis ? L'absence d'enquêtes formelles pourrait suggérer que la Commission entérine tacitement cette conformité de surface. Cette observation met en évidence une limite structurelle du DMA, un cadre réglementaire qui risque de se limiter à des ajustements de surface (rapports plus détaillés) sans induire de transformations profondes des dynamiques concurrentielles. Pour en jauger l'effet réel, les États membres pourraient collecter des données et effectuer un suivi systématique auprès des vendeurs tiers, en transmettant ensuite ces informations à la Commission européenne pour mesurer leur satisfaction et les bénéfices concrets découlant des obligations imposées. Faute de telles initiatives, présumer la conformité d'Amazon revient à cautionner une critique implicite des *gatekeepers* : le DMA manque d'instruments pour déceler les comportements subtils et de critères tangibles pour démontrer son efficacité.

⁵ Les « Featured Offers » sur Amazon sont les offres d'achat principales affichées sur la page d'un produit. Elles sont attribuées à un vendeur (Amazon Retail ou marchand tiers) selon des critères comme le prix, la disponibilité, l'expédition et les performances du vendeur.

2^{ème} partie

La mise en conformité des Gatekeepers

La crédibilité des rapports de conformité ainsi que l'évolution entre la première et la seconde série sera abordée dans un premier temps (I), avant que ne soient évoqués les recours formés par les *gatekeepers* contre les décisions de la Cour (II).

I - Crédibilité et évolution des rapports de conformité

Le Digital Markets Act (DMA) repose sur un principe fondamental : il appartient aux *gatekeepers* de prouver leur conformité aux obligations réglementaires en soumettant des rapports de conformité à la Commission européenne. Ces rapports doivent détailler les mesures techniques et organisationnelles mises en place pour respecter les articles 5 à 7 du DMA. Cependant, la question de leur crédibilité est au cœur du débat sur l'effectivité de la régulation.

La crédibilité, condition *sine qua non* d'une régulation efficace. Le DMA vise à remédier aux déséquilibres structurels du marché numérique, notamment en imposant des règles strictes aux grandes plateformes pour assurer des conditions de concurrence équitables. Pour autant, la Commission ne peut, pour que cette régulation soit efficace, se contenter de déclarations formelles des *gatekeepers*. La crédibilité des rapports de conformité au DMA repose sur deux conditions essentielles. D'abord, la transparence des informations communiquées. Les entreprises doivent expliquer clairement leurs mesures de mise en conformité. Or, les versions publiques sont souvent partielles, ce qui limite la capacité des parties prenantes à les évaluer. Ensuite, la vérifiabilité des solutions proposées. Les *gatekeepers* doivent démontrer concrètement l'impact de leurs ajustements. Certains rapports semblent relever davantage d'une stratégie de communication que d'un réel effort de transformation (Martínez, 2024).

Des stratégies de conformité très variables entre les gatekeepers. L'analyse des premiers rapports de conformité (mars 2024) montre des différences notables dans l'approche des entreprises visées par le DMA :

- Une approche minimaliste : certains *gatekeepers*, comme Alphabet et Meta, mettent en avant un nombre réduit de changements techniques.
- Une stratégie opportuniste : d'autres, comme Apple, adoptent une approche plus fragmentée, publiant progressivement des mises à jour sans fournir de vision d'ensemble, ce qui rend plus difficile l'évaluation de leur conformité.
- Un effort de transformation plus marqué : Microsoft introduit à l'inverse des modifications préventives, y compris lorsqu'elles ne sont pas explicitement requises par le DMA.

En somme, ces différentes stratégies montrent que les rapports de conformité ne sont pas de simples documents administratifs mais des instruments de positionnement stratégique vis-à-vis du régulateur.

L'interprétation du champ d'application du DMA comme un levier d'évitement. Un autre enjeu majeur repose sur la manière dont les contrôleurs d'accès interprètent le champ d'application des obligations du DMA. Certaines entreprises adoptent en effet une lecture restrictive des dispositions, cherchant ainsi à réduire la portée de leurs engagements. Par exemple, ByteDance a soutenu que toutes les obligations du DMA ne s'appliquaient pas à TikTok, notamment en raison de l'absence supposée d'un écosystème intégré. Cette interprétation a été contestée par la Commission, qui considère que TikTok doit être classé comme un service de réseau social et qu'il doit donc se conformer aux obligations afférentes. De même, Alphabet a cherché à limiter l'application de certaines dispositions, notamment celles relatives à la transparence des données publicitaires. En jouant sur ces interprétations, les *gatekeepers* tentent de repousser les frontières de la régulation et de réduire leurs obligations de mise en conformité. Ce phénomène oblige la Commission à engager des procédures de non-conformité, ce qui peut retarder l'application effective du DMA.

Le rôle crucial de la Commission dans l'évaluation de la crédibilité des rapports. La Commission européenne joue un rôle déterminant en tant qu'arbitre de la crédibilité des rapports de conformité. Pour garantir l'effectivité du DMA, elle doit exercer un contrôle rigoureux sur les justifications avancées, en évaluant la pertinence des solutions techniques proposées et en contestant les interprétations trop restrictives des obligations. En cas de non-conformité, elle doit utiliser ses pouvoirs de sanction pour dissuader les pratiques visant à contourner l'esprit du règlement.

S'agissant des rapports devant être publiés au titre de l'année 2025, à l'exception de Booking, l'ensemble des *Gatekeepers* les ont publiés. Cela offre un aperçu de leur stratégie de mise en conformité et des interactions qu'ils entretiennent avec la Commission. Leur approche diverge significativement, ce qui révèle et confirme qu'ils adoptent des stratégies différentes de gestion des obligations qu'ils leur sont imposées.

Meta : posture défensive. Sur le plan formel, le rapport fait 76 pages et couvre les six services désignés : Facebook, Instagram, WhatsApp, Messenger, Meta Ads et Marketplace. Contrairement aux autres *gatekeepers*, l'entreprise n'utilise pas le modèle-type de la Commission mais opte pour une présentation propre, centrée sur la période mars 2024 - mars 2025, sans projection, en annonçant que les développements à venir seront reportés à 2026. Le rapport critique explicitement l'interprétation du DMA par la Commission, qu'elle juge excessive. Concernant l'article 5(2), Meta a modifié en 2024 les demandes de consentement pour éliminer les *dark patterns* et propose une version gratuite, moins personnalisée, assortie de pauses publicitaires. Cette option n'a pas évolué depuis, en dépit des critiques de la Commission. Pour l'article 7 relatif à l'interopérabilité, le rapport détaille davantage les efforts menés, avec des notifications in-app permettant aux utilisateurs d'activer la fonction, bien qu'elle ne soit pas encore disponible. Toutefois, l'interopérabilité dépend de la coopération de concurrents comme Signal ou Threema, qui ont refusé de collaborer, invoquant des risques pour la sécurité. Cette dépendance, combinée à l'absence d'adoption de l'interopérabilité par les concurrents, limite fortement l'impact concurrentiel de la mesure. Au surplus, s'agissant des messageries (à la différence du cloud) l'interopérabilité pourrait paradoxalement renforcer les services des *gatekeepers* au détriment des alternatives, ce qui pourrait placer l'article 7 dans une impasse et limiter son impact sur la concurrence. Dans l'ensemble, les ajustements de Meta restent marginaux et ne traduisent pas de transformation structurelle. L'entreprise privilégie une conformité statique, critique les demandes supplémentaires de la Commission et refuse de s'engager dans un dialogue réglementaire. Ce rapport, à la fois détaillé, non standardisé et rétrospectif, illustre une stratégie de stabilisation qui vise à limiter les concessions et à préserver le *statu quo*.

Microsoft : une approche alignée avec l'esprit du règlement. Le rapport de conformité 2025 de Microsoft, couvrant Windows et LinkedIn, illustre une stratégie d'alignement avec l'esprit du DMA. Avec 453 pages structurées selon le modèle-type de la Commission, l'entreprise adopte une posture transparente et coopérative, à rebours des critiques émises par d'autres *gatekeepers* comme Meta ou Apple. Pour Windows, les ajustements sont peu nombreux mais significatifs, notamment via une approche « interoperability-by-design » conforme à l'article 6(7), permettant aux applications tierces de s'intégrer plus facilement à l'environnement Windows. La partie du rapport s'intéressant à LinkedIn s'inscrit dans une certaine continuité par rapport au rapport premier rapport et est marquée par une mise à jour des écrans de consentement faisant suite à une amende de 310 millions d'euros pour non-respect du RGPD. Ces modifications traduisent une adaptation formelle plus qu'une transformation de fond, mais soulignent l'enjeu croissant d'articulation entre DMA et RGPD, que la Commission tente d'encadrer. Sans bouleversement technique majeur, Microsoft parvient néanmoins à éviter toute friction avec le régulateur, renforçant l'image d'un acteur qui cherche à se conformer à l'esprit du règlement. Cette approche, prudente mais stable, pourrait servir de référence dans un contexte de surveillance accrue des grandes plateformes.

Amazon : un changement de méthode, mais une stagnation de la conformité. Le rapport de conformité 2025 d'Amazon, bien que nettement plus structuré et conforme aux attentes formelles de la Commission, ne traduit aucune évolution substantielle. Passant de 32 à 178 pages, il adopte le modèle-type de la Commission et documente précisément la période mars 2024 - mars 2025, mais ne présente que des descriptions enrichies de mesures déjà connues. L'article 6(5), portant sur l'interdiction de l'auto-préférence, illustre cette inertie : Amazon s'y réfère longuement sans modifier ses pratiques, arguant que les engagements pris en 2022 dans l'affaire « Buy Box » assurent déjà sa conformité. Or, ces engagements ne couvrent pas l'ensemble des exigences du DMA, laissant persister des zones grises sur le classement, les placements sponsorisés ou les widgets multi-produits. En dépit des investigations préliminaires annoncées par la Commission, aucune procédure formelle n'a été engagée à ce jour. Comme cela a pu être développé *supra*, cette situation pourrait s'expliquer par des contraintes de moyens ou par une stratégie de priorisation visant d'abord les cas les plus exposés médiatiquement. Dans ce contexte, Amazon semble adopter une stratégie d'attente, renforçant la forme de son rapport sans remettre en cause son modèle économique, ce qui est compréhensible en l'absence de pression directe. Toutefois, cette posture souligne les limites du DMA lorsqu'il repose sur une dynamique de conformité auto-déclarative et sur une capacité limitée de surveillance.

Alphabet : évolutions techniques et omissions tactiques. Le rapport de conformité 2025 d'Alphabet témoigne d'une série d'ajustements techniques structurés par obligation et par service, mais aussi d'omissions stratégiques. L'entreprise, qui couvre huit services, met en œuvre plusieurs mesures de mise en conformité : écrans de consentement modifiés (article 5(2)), déploiement du logiciel SearchSelector (article 6(3)), amélioration de l'API de portabilité (article 6(9)), canaux d'accès aux données pour les professionnels (article 6(10)), et intégration d'un mécanisme de médiation (article 6(12)). Sur Android, Alphabet a permis la création de comptes Google sans adresse Gmail (article 5(7)), et sur Google Search, elle a introduit un nouveau système de partage de données (article 6(11)), critiqué pour son opacité par DuckDuckGo, qui y voit une entrave à la concurrence. En revanche, les articles 5(4) et 6(5), faisant l'objet d'enquêtes ouvertes, ne donnent lieu à aucune mesure concrète de mise en conformité. Alphabet y oppose un silence tactique, admettant même l'absence de changements sur l'auto-préférence. Cette retenue s'accompagne d'une communication critique, incarnée par Oliver Bethell, qui remet en cause les effets du DMA sur la qualité des services et la visibilité des professionnels. Ainsi, Alphabet adopte une posture duale : d'un côté, elle affiche un engagement réglementaire partiel avec des améliorations ciblées ; de l'autre, elle temporise sur les sujets sensibles.

Apple : une présentation étoffée et des réponses évasives s'agissant des enquêtes en cours. Le rapport de conformité 2025 d'Apple marque un tournant, d'un document de 12 pages critiquant le DMA à un rapport détaillé de 240 pages respectant le modèle-type de la Commission. Cette évolution intervient alors que l'entreprise est la plus exposée aux actions réglementaires, avec trois enquêtes de non-conformité et deux procédures de spécification en cours. Apple y décrit avec précision les ajustements apportés à iOS, l'App Store, Safari et iPadOS entre mars 2024 et mars 2025 : suppression possible d'applications natives, nouveaux paramètres pour les services par défaut, distribution d'applications via des sites tiers (article 6(4)) ou transfert de données vers des systèmes concurrents (article 6(9)). Ces mesures répondent en partie aux critiques adressées par les régulateurs ou les acteurs tiers, notamment le BEUC. Toutefois, certaines implémentations restent conditionnelles à un choix explicite de l'utilisateur, ce qui limite leur portée effective. Sur les points faisant l'objet d'enquêtes, notamment les pratiques anti-steering (article 5(4)) ou l'interopérabilité (article 6(7)), Apple adopte une posture prudente. Elle indique des «conversations constructives» en cours et refuse de divulguer certaines données, invoquant la sensibilité des procédures en cours. Cette réserve, bien que frustrante du point de vue de la transparence, peut se comprendre : tant que les procédures ne sont pas closes, il est naturel de ne pas préempter la position de la Commission. Cette stratégie reflète une gestion réglementaire attentive, sans prise de risque excessive.

ByteDance : des ajustements mineurs. Le rapport de conformité 2025 de ByteDance, consacré à son unique service désigné TikTok, adopte une posture minimaliste, avec seulement 56 pages et deux ajustements techniques limités. En réponse à l'article 5(2), l'entreprise a mis en place un mécanisme de consentement spécifique pour TikTok Shop, et, au titre de l'article 6(10), elle a élargi les données accessibles via sa fonctionnalité Analytics. Ces modifications restent marginales et ne traduisent pas de transformation structurelle. ByteDance semble suivre une logique attentiste, dans un contexte où elle conteste toujours sa désignation devant la CJUE. Ce choix stratégique peut s'expliquer par l'absence actuelle d'enquête de la Commission, ainsi que par la simplicité relative de son périmètre (un seul CPS), qui limite son exposition. Toutefois, son rapport se limite à une rétrospective sur la période 2024-2025 sans projection, ni adaptation aux nouvelles technologies comme l'IA, ce qui réduit la visibilité pour les parties prenantes. À terme, si la Commission ne renforce pas son exigence de transformation réelle, le DMA pourrait glisser vers une conformité superficielle. Le cas ByteDance illustre ainsi les limites d'un cadre encore trop dépendant du volontarisme des entreprises et des arbitrages judiciaires à venir.

Conclusion. D'un point de vue économique, cette deuxième série de rapports montre que les *gatekeepers* adoptent des stratégies de conformité largement guidées par une logique de gestion des coûts, du risque et de la visibilité réglementaire. Plutôt que d'engager des ressources dans une transformation structurelle, ils ajustent à la marge leurs dispositifs pour limiter leur exposition sans remettre en cause leur position dominante. Même les rapports les plus détaillés, comme ceux de Microsoft ou d'Apple, relèvent davantage d'un effort de présentation que d'une refonte de leur modèle économique. Cette approche défensive ou attentiste est rationnelle : tant que la probabilité de sanction reste faible ou incertaine, les entreprises ont peu d'intérêt à aller au-delà d'une conformité minimale. Le DMA, dans son état actuel, modifie peu les équilibres économiques sous-jacents. Il introduit des obligations, mais pas encore de véritables incitations à la contestabilité. Pour remplir ses objectifs, il devra faire évoluer le rapport coût/bénéfice perçu par les *gatekeepers*, en rendant plus coûteux le *statu quo* que l'adaptation.

II- Recours contre les décisions de désignation

Certaines entreprises ont par ailleurs entrepris de faire annuler, au moins partiellement, la désignation de leurs services dans le cadre du DMA. Trois contrôleurs d'accès ont ainsi déposé des recours devant la justice européenne, contestant soit leur désignation dans son intégralité (dans le cas de Byte Dance), soit la méthodologie employée pour désigner certains services (Apple et Meta).

Demandeur	Défendeur	Service	Objet du recours	Étapes	Affaire
Apple	Commission, Coalition for App Fairness, Free Software Foundation Europe	iOS, App Store, iMessage	Obligation d'interopérabilité pour iOS, désignation des différentes versions de l'App Store comme un unique service, catégorisation de iMessage	Dépôt initial le 16 novembre 2023	T-1080/23
Apple	Commission	iMessage	Ouverture d'une enquête de désignation concernant iMessage qu'Apple ne considère pas comme un NIICS	Dépôt initial le 16 novembre 2023	T-1079/23
Meta	Commission	Facebook, Messenger, Facebook Marketplace	Décision de désignation (désignation de Messenger et Marketplace comme services distincts du réseau social Facebook)	Dépôt initial le 15 novembre 2023	T-1078/23
ByteDance	Commission	TikTok	Décision de désignation (seuils quantitatifs, qualification du pouvoir e marché de ByteDance, qui se considère comme un « challenger » face aux écosystèmes des autres grandes plateformes)	Dépôt initial le 16 novembre 2023 Arrêt le 17 juillet 2024 – Appel le 26 septembre 2024	T-1077/23 – C-627/24
Opera	Commission	Microsoft Edge	Décision de non-désignation	Dépôt initial le 11 juillet 2024	T-357/24

Illustration avec l'arrêt du TUE relatif à ByteDance. L'arrêt rendu en mars 2025 dans l'affaire ByteDance confirme une orientation centrale du DMA : lorsqu'une entreprise dépasse les seuils de taille et de présence définis par le règlement, elle est présumée être un *gatekeeper*. Cette présomption est difficilement réfragable.

ByteDance a tenté de faire valoir que TikTok, à la différence d'acteurs comme Meta ou Apple, ne dispose pas d'un écosystème intégré, limitant ainsi les effets de verrouillage ou de dépendance pour les utilisateurs. Elle a également invoqué le *multi-homing*, c'est-à-dire la possibilité pour ses utilisateurs de recourir simultanément à d'autres plateformes, et sa taille moindre en comparaison de certains concurrents. Le Tribunal admet que ces éléments peuvent être discutés, mais rappelle qu'ils ne suffisent pas, isolément, à faire obstacle à l'application du DMA. Il reconnaît que la notion d'écosystème n'est pas explicitement définie dans le texte, mais souligne qu'elle n'est pas un critère nécessaire pour qu'une entreprise soit qualifiée de *gatekeeper*. En d'autres termes, ce n'est pas parce qu'une plateforme ne propose qu'un seul service qu'elle ne peut pas jouer un rôle structurant sur le marché.

Ce raisonnement a des implications économiques fortes : la puissance d'une plateforme peut découler non d'une intégration verticale ou d'un bouquet de services, mais de sa capacité à capter et à concentrer durablement l'attention d'un grand nombre d'utilisateurs. TikTok, bien que focalisé sur la vidéo courte, capte un public jeune, engagé et difficile à atteindre autrement. Il devient ainsi un canal incontournable pour les entreprises et les annonceurs. En cela, il exerce une fonction de point d'accès essentiel au marché numérique, ce que le Tribunal confirme. À cet égard, on peut même s'interroger sur la qualification de l'écosystème : les créateurs de contenu et les services de TikTok Shop pourraient constituer un environnement suffisamment structuré pour remplir cette fonction.

En validant la désignation de TikTok comme *gatekeeper*, en dépit de l'absence d'écosystème stricto sensu, le Tribunal acte que ce sont les effets de marché – en termes d'accès, d'attention, de dépendance – qui priment sur la structure organisationnelle de l'entreprise. Ainsi, des plateformes comme X et iMessage n'ont pas été désignées comme contrôleurs d'accès car elles ne constituent pas des passerelles essentielles pour les interactions commerciales. De fait, X se concentre davantage sur les échanges d'informations, tandis qu'iMessage, limité aux appareils Apple, n'a pas la même envergure que TikTok ou WhatsApp dans la mise en relation des entreprises et des utilisateurs.

À terme, cette approche pourrait dissuader d'autres *gatekeepers* de s'engager dans des recours juridiques peu argumentés, puisque la barre probatoire est placée haut. En cas de doute, c'est la logique du DMA qui s'impose, ce qui limite les stratégies de contournement et fait de la désignation un mécanisme opérant par défaut. Le coût d'une contestation juridique devient donc élevé, pour un gain incertain. C'est une décision structurante, qui consolide le pouvoir d'interprétation de la Commission et renforce la portée systémique du DMA.

3^{ème} partie

Implication des tiers et appréhension de nouveaux sujets

Il s'agira d'abord d'explorer l'opportunité d'appréhender l'intelligence artificielle générative à travers le cadre du Digital Markets Act (I) avant, ensuite, d'examiner le rôle essentiel des tiers, qu'il s'agisse des concurrents ou des utilisateurs (II).

I - Opportunité de l'appréhension de l'IAG par le DMA

Intelligence artificielle générative et DMA. Les modèles d'intelligence artificielle générative, bien que non explicitement mentionnés dans le texte du DMA, peuvent être concernés par plusieurs dispositions du règlement. L'article 6(5) impose aux gatekeepers des règles de transparence et de non-discrimination dans le classement des contenus, ce qui s'avère crucial dans un contexte où les algorithmes de recommandation basés sur l'IA influencent de plus en plus le comportement des utilisateurs. L'article 5(2) limite l'utilisation croisée des données personnelles collectées par les plateformes, empêchant ainsi qu'un acteur dominant n'utilise ces informations pour renforcer sa position de marché. Enfin, l'article 6(2) interdit aux gatekeepers de restreindre de manière injustifiée l'accès aux données, évitant ainsi que l'entraînement et l'amélioration des modèles d'intelligence artificielle ne reposent exclusivement sur des bases de données inaccessibles aux autres acteurs économiques. Ces dispositions montrent que le DMA offre déjà un cadre partiel pour encadrer certaines pratiques liées à l'intelligence artificielle générative, mais elles restent insuffisantes pour réguler pleinement ce nouvel écosystème.

Un débat émerge aujourd'hui quant à la nécessité d'adapter le DMA pour prendre en compte de manière plus explicite l'intelligence artificielle générative en l'ajoutant à la liste des Core Platform Services (CPS). Actuellement, les CPS comprennent des services tels que les moteurs de recherche, les réseaux sociaux et les plateformes de publicité en ligne, qui sont soumis à des obligations spécifiques pour éviter les abus de position dominante. L'intégration des systèmes d'IA générative dans cette catégorie impliquerait un encadrement plus strict des modèles développés par les grandes entreprises technologiques, notamment en ce qui concerne l'accès aux jeux de données et la transparence des algorithmes. Deux options sont envisagées : appliquer le cadre existant du DMA aux modèles d'IA en renforçant les obligations déjà en place, ou bien modifier la réglementation afin d'y inclure explicitement ces technologies et d'imposer des règles spécifiques aux entreprises qui les développent. La seconde option est défendue par plusieurs experts, qui estiment qu'elle permettrait d'éviter que seuls quelques grands acteurs puissent bénéficier de l'essor de l'intelligence artificielle générative, au détriment des petites entreprises et des startups. En encadrant plus strictement l'accès aux données, en imposant des obligations de transparence et en garantissant l'interopérabilité des modèles d'IA, une réforme du DMA permettrait d'assurer une concurrence plus juste sur le marché du numérique. Toutefois, une telle évolution soulève des questions quant à la compatibilité entre le DMA et d'autres initiatives législatives européennes, notamment l'Artificial Intelligence Act. Pour assurer une régulation efficace, une convergence entre ces deux cadres pourrait être envisagée, où le DMA limiterait les abus de position dominante des grandes plateformes, tandis que l'AI Act encadrerait les usages des modèles d'intelligence artificielle en fonction des risques qu'ils posent.

L’appréhension du cloud *computing* par le DMA. Le DMA intègre les services d’informatique en nuage parmi les services de plateforme essentiels, tels que définis à l’Article 2, les rendant potentiellement soumis à ses obligations en cas de désignation comme contrôleur d’accès. Toutefois, parmi les 24 services désignés à ce jour, aucun ne concerne le cloud computing. Cette absence peut s’expliquer par le non-respect des seuils quantitatifs prévus à l’Article 3 (notamment en termes d’utilisateurs finaux) ou par la perception des services cloud comme des intrants pour entreprises plutôt que comme des plateformes multisides. Pourtant, cette omission suscite des débats, le marché du cloud, dominé par quelques *hyperscalers* (AWS, Microsoft Azure, Google Cloud), étant marqué par une forte concentration et un rôle stratégique, notamment dans l’écosystème de l’intelligence artificielle générative (IAG). Des pratiques telles que les crédits cloud, les frais de sortie ou les restrictions techniques limitant l’interopérabilité, si exercées par un *gatekeeper*, contreviendraient aux obligations du DMA, notamment celles des Articles 5(7) et 6(2) (interdiction de l’auto-préférence). En outre, la domination des *hyperscalers*, renforcée par leur intégration verticale, leur confère un pouvoir de marché significatif, particulièrement critique pour l’IAG, où le cloud constitue une infrastructure essentielle. Une désignation de *gatekeepers* dans ce secteur permettrait à la Commission européenne d’anticiper les risques anticoncurrentiels. Là encore, une telle régulation nécessiterait une articulation cohérente avec d’autres cadres, notamment le Data Act, qui encadre la portabilité des données, et l’*AI Act*, qui impose des exigences techniques aux infrastructures cloud soutenant les systèmes d’IA.

Au-delà de l’appréhension par le DMA de technologies spécifiques comme l’IAG ou le *cloud computing*, l’efficacité de cette régulation repose sur le rôle des tiers dont l’implication, tant dans un dialogue réglementaire que par des actions contentieuses, s’avère déterminante.

II- Rôle des tiers dans l'application du DMA

Pour garantir une application effective du DMA, un dialogue réglementaire impliquant les tiers gagnerait à être instauré en amont.

Un mécanisme préventif inspiré du secteur des télécommunications. Inspiré du secteur des communications électroniques, le dialogue réglementaire consiste à instaurer une interaction régulière avec toutes les parties prenantes pour parvenir à une connaissance approfondie des plateformes numériques. Il vise à concevoir des mesures efficaces et transparentes tout en réduisant les asymétries d'information et en minimisant les risques de contournement. Ce dialogue doit permettre de surveiller et ajuster les mesures en temps réel afin d'assurer une mise en œuvre rapide du texte et doit permettre de minimiser in fine les actions contentieuses. Selon un rapport de l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE, 2021), ce dialogue est indispensable pour développer une compréhension approfondie des modèles économiques et des spécificités techniques des plateformes. Il s'inspire directement du code des communications électroniques européen, qui prévoit un dialogue entre les autorités nationales de régulations et les opérateurs pour concevoir des remèdes proportionnés. Ainsi, en adoptant une approche proactive conforme à l'esprit du DMA, une telle pratique permet de détecter précocement les pratiques préjudiciables.

Mise en œuvre du dialogue réglementaire. Pour garantir l'efficacité du dialogue dans le cadre du DMA, l'ORECE souligne l'importance de la participation de toutes les parties prenantes : contrôleurs d'accès, utilisateurs professionnels (développeurs d'applications ou PME), concurrents potentiels, associations de consommateurs et société civile. En pratique, ce dialogue devrait s'appuyer sur des consultations publiques, des forums dédiés et des interactions répétées.

L'absence d'un mécanisme de règlement des différends dans le DMA. Pour maximiser l'efficacité du dialogue réglementaire, l'ORECE préconise l'instauration d'un mécanisme de règlement des différends, absent du texte. Ce dispositif, là encore inspiré des pratiques des autorités nationales de régulation dans les télécommunications, permettrait de résoudre rapidement les litiges en évitant les procédures judiciaires, pas toujours accessibles aux petites entreprises, aux consommateurs ou aux potentiels concurrents. Les autorités de régulation nationales joueraient un rôle crucial en ce qu'elles constitueraient un point de contact initial pour les plaintes et pourraient résoudre certains litiges au niveau national, sous la coordination d'un conseil consultatif européen.

Au-delà de ces mécanismes extrajudiciaires, les actions privées pourraient permettre aux tiers affectés par des pratiques anticoncurrentielles mises en place par des *gatekeepers* d'intenter une action *ex post*.

Actions privées et DMA

En effet, bien qu'orienté vers un contrôle ex ante des contrôleurs d'accès, le DMA ouvre aussi la voie à un contentieux privé encore peu exploré, qui pourrait pourtant jouer un rôle complémentaire essentiel. Si le règlement ne consacre pas explicitement les actions privées, il permet néanmoins, par son effet direct horizontal, aux nouveaux entrants d'intenter des actions en cessation, nullité ou réparation. Plusieurs obstacles freinent toutefois cette dynamique : l'action suppose d'abord la désignation formelle du gatekeeper par la Commission ; les difficultés d'accès à la preuve et d'évaluation du préjudice restent majeures en l'absence de règles harmonisées, particulièrement pour les acteurs émergents ; enfin, le recours aux actions collectives demeure limité, la directive 2020/1828 ne couvrant pas les entreprises, même si des mécanismes alternatifs comme le modèle de cession de créances pourrait offrir une issue. En somme, le régime du DMA laisse entrevoir un potentiel contentieux privé dont l'effectivité dépendra largement de l'interprétation jurisprudentielle et des avancées procédurales future

Conclusion

30

Un an après son entrée en vigueur, le DMA a permis des avancées incrémentielles – écrans de choix sur iOS et Android, fin du couplage Gmail-Google Account – mais leurs effets sur le marché restent incertains. Une mise en œuvre effective des obligations du DMA permettrait à des acteurs comme Epic Games ou Spotify pourraient contourner les App Stores, mais cela suffira-t-il à briser les effets de réseau des *gatekeepers* ? Économiquement, la contestabilité dépendra de l'émergence de concurrents viables (ex. app stores alternatifs), tandis que l'équité nécessitera une redistribution tangible du pouvoir vers les utilisateurs professionnels (ex. développeurs, vendeurs). Pourtant, sans données empiriques en termes de parts de marché des nouveaux entrants, revenus des dépendants etc., ces objectifs restent théoriques. Pour y remédier, la Commission pourrait mettre en place des outils d'évaluation ou un outil de monitoring : enquêtes auprès des tiers (développeurs, PME) pour mesurer leur perception de l'équité, audits indépendants des CPS pour vérifier l'interopérabilité ou le partage des données, et publication d'indicateurs annuels (ex. nombre de nouveaux entrants, taux d'adoption des alternatives).

En somme, le DMA se révèle un outil à double tranchant : ambitieux dans ses objectifs, il trébuche sur son application partielle et les résistances des *gatekeepers*. Ce qu'il ne parvient pas à encadrer dit autant que ses avancées : un marché où la conformité formelle (ex. Amazon, Microsoft) coexiste avec des enquêtes ciblées sans preuve claire d'une contestabilité accrue ou d'une équité renforcée. À terme, son succès dépendra moins de sanctions spectaculaires que d'une capacité à anticiper les évolutions technologiques (IA générative) et à évaluer ses effets réels *via* des outils concrets. Sans cela, le DMA risque de n'être qu'une étape, certes audacieuse, mais insuffisante face à l'omnipotence des *gatekeepers*.

Bibliographie

- Andreangeli, A., Augagneur, L.-M., Carlin, F., Chutrova, E., Duso, T., Levy, N., Peitz, M., & Wierzbicka, A. (2025). *A new agenda for growth: The Draghi report and competition policy. Concurrences*, 2-2025.
- Autorité de la concurrence. (2024). *Avis n° 24-A-05 relatif au fonctionnement concurrentiel du secteur de l'intelligence artificielle générative*.
- Body of European Regulators for Electronic Communications. (2021). *BEREC report on the ex ante regulation of digital gatekeepers* (BoR (21) 131).
- Colangelo, G., & Ribera Martínez, A. (2025). *The metrics of the DMA's success. European Journal of Risk Regulation*, 1-21. <https://doi.org/10.1017/err.2025.4>
- Hornkohl, L., & Ribera Martínez, A. (2024). *Collective actions and the Digital Markets Act: A bird without wings. The Antitrust Bulletin*, 1–58. <https://doi.org/10.1177/0003603X241296560>
- Ribera Martínez, A. (2024). *The credibility of the DMA's compliance reports*. [Manuscrit préliminaire, août 2024].
- Ribera Martínez, A. (2024). *Generative AI in check: Gatekeeper power and policy under the DMA*. [Manuscrit préliminaire, novembre 2024].
- Ribera Martínez, A. (2024). *The supporting and complementary role of national authorities in enforcing the DMA: All enforcement systems go. Mededingingsrecht in de Praktijk*, 3, 41-42.
- Schwab, A. (2025). *Digital Markets Act and Services of Artificial Intelligence. Concurrences*, 2-2025.
- SCiDA Team. (2025, March 11). *One year of DMA compliance: Time to grade the homework [Blog post]. SCiDA Blog*. <https://scidaproject.com/one-year-of-dma-compliance-time-to-grade-the-homework/>
- de Drouas, M., & Anne, M. (2025). *Vers l'émergence d'actions privées résultant d'une violation du DMA. Concurrences*, 2-2025.
- Tech Antitrust Conference. (2025). *Key takeaways - Tech antitrust*. Palo Alto, CA.
- van den Boom, J., & Podszun, R. (2025). Procedures in the DMA: non-compliance navigation – Exploring the European Commission's space for discretion and informality in procedure and decision-making in the Digital Markets Act. *European Competition Journal*, 1–30. <https://doi.org/10.1080/17441056.2025.2464959>

