



Paris, le 13 juillet 2010

**Réponse de la Fédération Française des Télécoms
à la consultation publique de l'ARCEP
relative à la neutralité de l'internet et des réseaux
de communications électroniques**

Introduction :

La Fédération Française des Télécoms tient à souligner la qualité du document soumis à consultation publique par l'Autorité. Ces éléments de réflexion et premières orientations sur la neutralité de l'Internet et des réseaux constituent en effet une base de discussion riche et documentée qui montre le souci de l'Autorité de partager les points de vue et problématiques de tous les acteurs de la chaîne de valeur avant de définir les orientations qu'elle retiendra. Notre Fédération ne peut que se réjouir d'une telle démarche qui lui permet de faire valoir le point de vue de ses membres sur les problématiques génériques soulevées par l'objet de la consultation.

Dans sa réponse, la Fédération s'attachera à commenter les principes généraux, laissant à ses membres le soin de réagir sur les points plus précis individuellement.

Question N°1) – l’Autorité invite les acteurs à commenter les définitions qu’elle propose :

Sans faire l’exégèse de toutes les définitions que l’on peut rencontrer au gré de l’abondante littérature qui a fleuri sur le sujet et qui devient très rapidement polémique selon que l’on parle en particulier de la neutralité de l’Internet ou de la neutralité des réseaux, la Fédération propose plutôt de bâtir sa réflexion autour de la notion d’**Internet ouvert** qui correspond mieux, nous semble-t-il, aux problématiques posées par ce sujet et notamment à la formidable **dynamique** de la révolution numérique.

Le mot « neutralité » lui-même est porteur de nombreuses ambiguïtés et, selon les acceptions qu’on lui attribue, il peut signifier tout autant : « liberté », « égalité », ou bien même pour certains, « gratuité ».

Pour les opérateurs de la Fédération, la neutralité de l’internet s’entend donc comme la capacité de chaque utilisateur à accéder à tous les services et contenus disponibles sur Internet, à publier / mettre en ligne leurs propres contenus, dans la mesure où les réseaux ne sont pas mis en danger par ces contenus. A cette définition correspond la volonté de donner **accès à un Internet ouvert** avec une **qualité de service** suffisante, en toute **transparence** vis à vis de l’utilisateur et **sans discrimination** dans l’acheminement des flux de contenus ou de services arrivant dans les mêmes conditions pour ce qui est de l’accès à internet. Cela ne doit pas signifier uniformisation des offres. Ces contenus et services présents dans Internet sont **disponibles pour tous** grâce à une multiplicité de modes d’accès à Internet et à une large gamme d’offres où chaque acteur de l’internet offre un haut niveau de **sécurité** sur son périmètre d’action. L’internet ouvert ainsi défini par les opérateurs est par définition un moteur de **l’innovation** et un gage du développement des services, contenus et applications qui feront l’Internet de demain.

Question N°2) : l’Autorité invite les acteurs à commenter sa présentation du contexte et des enjeux relatifs à la neutralité de l’Internet et des réseaux :

A ce stade, la Fédération souhaite souligner qu’en abordant un tel sujet au niveau national, on se doit de garder en tête qu’à de rares exceptions près, les problématiques soulevées doivent aussi être examinées à l’aune d’**enjeux** au minimum **européens** et le plus souvent **mondiaux**.

Les acteurs de la chaîne de valeur de l’Internet sont en effet assez rapidement classables en deux grandes catégories : les **acteurs mondiaux** auxquels appartiennent les grands fournisseurs de services nord-américains et les **acteurs locaux** auxquels appartiennent en

particulier les opérateurs français. Cette différence crée d'emblée des différences de statuts très structurantes, tant sur le plan réglementaire, que juridique, ou bien encore fiscal.

Ainsi, les opérateurs de réseaux qui ont traditionnellement développé leurs activités sur des modèles économiques basés majoritairement sur les revenus de l'accès tirés des consommateurs finals, sont soumis au cadre réglementaire ou fiscal national, alors que les acteurs mondiaux de l'Internet échappent en grande partie à ces contraintes.

Il est également utile de rappeler ici que la responsabilité de gérer un réseau ne s'arrête pas aux coûts de l'investissement initial, mais constitue une charge récurrente importante pendant toute la vie du réseau, pour faire évoluer les capacités de celui-ci et maintenir ou améliorer ses performances. Les opérateurs français consacrent ainsi entre 6 et 7 milliards d'euros par an à cette nécessité. Au moment où la consommation de bande passante explose, il apparaît donc légitime de se préoccuper de l'optimisation de l'usage des réseaux et de la répartition des financements des investissements nécessaires afin de satisfaire la demande.

Par ailleurs, il n'est plus possible de se référer aux usages de l'Internet originel pour étendre le modèle économique de l'époque aux usages constatés actuellement sur internet et à ceux que nous pouvons raisonnablement anticiper pour les années qui viennent. L'Internet ouvert des origines avait vocation à gérer des échanges de données restreints au sein de communautés limitées, alors que la tendance actuelle met en évidence des échanges massifs d'images animées, à l'échelle de la planète.

La réalité de l'Internet ouvert de la décennie à venir ne peut reposer désormais sur la seule responsabilité des acteurs traditionnels de l'infrastructure, mais bien sur une véritable identification des responsabilités incombant à chaque acteur de la chaîne de valeur.

En France en particulier, l'analyse doit tenir compte de la concurrence très forte existant sur le marché de détail du haut débit où au moins cinq acteurs majeurs se disputent le marché, avec des tarifs parmi les plus compétitifs au monde et des services dont la richesse est enviée par beaucoup.

Dans le contexte général de la neutralité de l'Internet, il convient de distinguer l'accès fixe à l'internet de l'accès mobile. L'accès mobile, d'une part poussé par l'arrivée sur le marché d'une gamme très riche de *smart phones*, et en premier lieu par le phénomène de l'iPhone, et d'autre part, encouragé par la généralisation de forfaits adaptés, connaît un amorçage prometteur. La tendance est d'autant plus significative pour les opérateurs qu'elle reproduit l'appétence constatée sur le fixe, des utilisateurs pour la vidéo. Ainsi, les problématiques de **ressources réseaux finies et onéreuses** qui se posent dans le fixe, se trouvent potentiellement accrues dans un univers du mobile où la ressource est partagée entre tous les utilisateurs et toutes les applications connectées au même instant, y compris sur la

boucle locale, et où les coûts sont très sensibles au trafic alors que par ailleurs la ressource du spectre de fréquences est limitée et chère.

Question N°3) – l’Autorité invite les acteurs à commenter son approche générale des conditions de l’accès à Internet :

Le cœur de métier des opérateurs de réseaux est d’offrir un service d’accès à l’Internet ouvert à tous. Ils peuvent également proposer des « services gérés » à côté de cet accès à l’Internet. L’ensemble de ces services est fourni via une infrastructure partagée, même si une architecture spécifique peut être nécessaire afin de répondre aux besoins des services gérés.

Les opérateurs gèrent des réseaux interconnectés, aux accès fixes ou mobiles, dans l’intérêt des utilisateurs, afin d’offrir la meilleure qualité de service à tous. Ils proposent aux utilisateurs, particuliers et professionnels, une gamme de services en constante évolution afin d’adapter ceux-ci aux besoins et aux usages toujours renouvelés de chacun. L’enrichissement continu de cette offre concerne autant l’accès à l’Internet que les services gérés, avec le souci permanent d’augmenter la capacité de leurs réseaux grâce au progrès technique et d’alimenter ainsi tant l’innovation dans les services gérés que le potentiel d’usage de l’accès à Internet.

Dans le cadre des licences mobiles et du Service Universel, ils satisfont à des obligations de couverture de la population, tant dans le domaine du fixe que dans celui des mobiles. Ils investissent lourdement et de manière récurrente dans les infrastructures de réseaux, notamment pour suivre les évolutions technologiques (IP, LTE, ..) et répondre à la croissance extrêmement forte des besoins de bande passante (multiplication par 5 d’ici à 2013). Ils coopèrent par ailleurs avec les autres acteurs de l’Internet afin d’acheminer dans les meilleures conditions possibles les services et contenus du web. Ils publient enfin, des indicateurs de qualité de service pour le mobile et très récemment pour le fixe, afin d’éclairer le consommateur dans ses choix. La portabilité des numéros et la réglementation des clauses de résiliation permettent d’ailleurs à celui-ci d’exercer pleinement son droit à faire jouer la concurrence à l’accès, entre opérateurs.

Question N° 4) – l’Autorité invite les acteurs à commenter les six orientations proposées :

1^{ère} orientation :

Il est essentiel de souligner que le libre choix de l'utilisateur d'accéder aux contenus, services et applications de l'internet ne dépend pas seulement de la neutralité de l'accès : la non discrimination des contenus, des services, ou applications licites ne peut être garantie que si tous les acteurs du web s'engagent dans cette voie, car la discrimination peut s'opérer potentiellement à tous les niveaux de la chaîne de valeur de l'Internet (cf. un moteur de recherche qui par définition n'est pas neutre).

La FFT se félicite de la réciprocité introduite par l'ARCEP dans son projet de document pour ce qui concerne la non-discrimination entre opérateurs et PSI. Ces derniers devraient à tout le moins « traiter tous les opérateurs de manière non discriminatoire », cette obligation symétrique à celle des opérateurs de « faire droit à toute demande raisonnable d'interconnexion » nous semble une première étape intéressante vers la réciprocité entre les différents acteurs.

Il est aussi utile de préciser que la non-discrimination ne signifie pas non-différenciation, en fonction des différents types de services proposés de manière totalement transparente et légitime : si on ne peut discriminer, il est nécessaire de différencier.

La FFT s'inquiète du paragraphe interdisant le blocage d'un protocole (VoIP, P2P ou streaming). Il nous semble que cette double restriction sur les opérateurs de réseaux serait totalement disproportionnée, y compris si elle ne s'appliquait que dans l'accès à internet. Elle fait d'ailleurs peser un risque non négligeable sur la qualité et l'expérience de l'ensemble de nos clients. En effet, si, y compris dans les cas où nous aurions des justifications voire des impératifs techniques de le faire, nous n'étions pas en mesure de mettre en place un tel blocage, il existe un risque élevé que ces applications, fortement consommatrices de bande passante, ne dégradent le reste des applications et des services utilisés au même instant. Cette partie mériterait à tout le moins d'être clarifiée, en l'état l'insécurité juridique nous semble trop forte pour les opérateurs.

2^{ième} orientation :

La gestion de réseau existe depuis toujours dans le champ de la responsabilité des opérateurs et dans l'intérêt de tous leurs utilisateurs finals afin de garantir le bon fonctionnement de tous les services. Une grande partie de ces services (voix, TV, réseaux d'entreprise, ...etc.) ne pourraient d'ailleurs fonctionner sans une qualité maîtrisée par

l'opérateur (qualité de service, temps de latence, ...), sans cette faculté de gérer les réseaux, le *triple play* n'existerait pas.

Le service d'accès à Internet a été construit et s'est déployé selon le principe du « best effort ». L'explosion actuelle du trafic (en particulier vidéo) est telle que les opérateurs ne peuvent plus se contenter d'intervention « en mode pompier », en cas de crise dans le réseau, mais doivent pouvoir **préserver l'accès à Internet de tous** à un niveau de qualité acceptable, en prenant les dispositions qui s'imposent, **sans discrimination entre les flux, dans des situations analogues**. Tous les contenus et services qui arrivent dans des circonstances analogues sont ainsi traités de manière équivalente.

Le point que la FFT souhaite mettre en avant est qu'il n'est pas certain que le modèle économique actuel soit suffisant pour garantir que la gestion de trafic ne sera jamais qu'« exceptionnelle » concernant l'accès à internet. Il est plus que probable que des modifications visant à l'introduction d'une incitation à optimiser la consommation des ressources soient à tout le moins nécessaires afin d'éviter une congestion plus structurelle. Cette modification ne rendra pas moins importante la faculté des opérateurs de gérer le trafic et l'allocation des ressources mais permettra que cette gestion soit de manière générale un phénomène ponctuel pour faire face à des pointes d'encombrement sur internet (événements particuliers, gestion de crise, ...).

C'est donc l'ensemble des acteurs de la chaîne qui doivent s'engager à ne pas provoquer de dégradation de trafic injustifiée. Dans l'accès à l'internet, la FFT est d'accord avec le fait qu'une **mesure justifiée** répond à un **motif légitime**, par exemple : éviter la congestion, assurer l'intégrité du système et la conformité aux obligations réglementaires, ou légales ; elle est **pertinente et efficace** : c'est-à-dire qu'elle résout le problème posé avec la démarche adéquate; elle est aussi **proportionnée** au sens où elle limite au maximum l'impact sur le fonctionnement du système; elle est aussi **transparente**, autant que faire se peut, et **non discriminatoire** tel que défini précédemment ; elle peut enfin, dans certains cas de figure, être **concertée** entre acteurs concernés afin d'être plus efficace.

D'un point de vue pratique, dans les réseaux IP les opérateurs utilisent des routeurs dont la fonction consiste à optimiser le trafic grâce à des algorithmes eux-mêmes optimisés qui priorisent certains paquets, en fonction des débits pour assurer le bon fonctionnement du réseau.

Ces exemples montrent que, bien loin de mettre à mal le principe de neutralité du net, le traitement différencié est consubstantiel à un bon fonctionnement d'Internet. Il serait donc incohérent d'opposer les principes de neutralité d'Internet, avec l'utilisation par les réseaux des informations disponibles dans l'en-tête des paquets IP.

3^{ième} orientation :

Stricto sensu, le principe de l'accès à internet est d'être un réseau de transport « best effort » et non de fourniture de services à qualité garantie de bout en bout. Vouloir faire de l'internet un réseau à qualité garantie serait contraire à sa nature ouverte et décentralisée.

Cependant, la bande passante correspond à une ressource qui n'est en aucun cas, inépuisable, infinie et gratuite. Ceci est évident dans le cas des fréquences mobiles dont chacun sait que le spectre est limité et dont le prix est par conséquent très élevé. C'est aussi une réalité tangible y compris sur les réseaux en fibre optique dont les capacités effectives dépendent des caractéristiques des équipements électroniques installés à leur extrémité, et, dont le déploiement nécessite par ailleurs des dizaines de milliards d'euros d'investissement pour couvrir le territoire national.

Dans le même temps, la croissance des usages est exponentielle et, en France, les tarifs pratiqués par les opérateurs sont extrêmement bas, en particulier lorsqu'il s'agit d'usages intensifs d'internet et de consommations très élevées de bande passante dues notamment à la consommation intensive d'images animées par certains utilisateurs. Toute ressource dont le coût marginal est nul pour l'utilisateur tend naturellement à faire l'objet d'un usage inefficace qui en sature les capacités.

Permettre à tous d'utiliser sans aucune contrainte, les réseaux fixe et mobile en accédant à des contenus de plus en plus riches et à des applications de plus en plus gourmandes (ex : jeux, TV ou vidéo 3D), c'est dimensionner les réseaux sur la base d'un scénario d'usage massif de ces contenus, services et applications, ce qui ne répond à aucune demande solvable et a de quoi décourager toute forme d'investissements. Il est bien en revanche dans l'objectif des opérateurs d'enrichir en permanence leurs services et d'offrir une qualité acceptable, mais dans des limites techniques et économiques raisonnables garantissant à tous les utilisateurs un accès aux services et contenus qu'ils recherchent, qui ne soit pas obéré par certains comportements inefficaces.

Afin que l'accès à l'internet présente une qualité de service suffisante, il est donc nécessaire de **responsabiliser tous les acteurs de la chaîne**, notamment en matière d'utilisation efficace des capacités de réseaux, depuis le consommateur qui doit savoir qu'à un usage exceptionnel correspond un prix spécifique, jusqu'au fournisseur de service qui doit être incité à optimiser les ressources de réseaux nécessaires à son service en prenant en charge les coûts marginaux qu'induit l'acheminement de celui-ci, en passant par l'opérateur qui doit s'engager sur la **qualité, la transparence et la non-discrimination des flux à conditions équivalentes.**

Enfin, la FFT s'oppose au principe d'interdiction générale de tout blocage d'une application particulière, la VoIP, que semble retenir l'ARCEP. En effet, alors que les autres applications pourraient *a priori* être bloquées, sous réserve de transparence auprès des utilisateurs, la VoIP serait hors de cette possibilité sous prétexte de consommation de faibles ressources. D'une part, il est tout de même à noter que la VoIP est aujourd'hui bien plus consommatrice de bande passante que la voix circuit des opérateurs (2 à 3 fois plus). D'autre part, une interdiction absolue nous semble disproportionnée et prématurée. Sans doute à terme, la généralisation de la VoIP ne sera plus un problème sur les réseaux mobiles comme c'est déjà le cas sur les réseaux fixes mais il n'est pas inutile de rappeler que le marché de l'accès mobile à l'internet est encore en phase de décollage. L'important pour l'utilisateur est que celui qui souhaite avoir accès et utiliser la VoIP soit en mesure de le faire en toute transparence sur un réseau et sur une offre des opérateurs nationaux.

4^{ième} orientation :

Sans remettre en cause les principes que nous venons de discuter concernant l'accès à l'Internet, il est indispensable que certains types de contenus, de services, ou d'applications bénéficient d'une architecture spécifique permettant de répondre à leurs besoins. Avec le développement spectaculaire des innovations dans le domaine du haut débit qui touchent tous les aspects et tous les instants de la vie, de la société et de l'économie, on peut s'attendre à ce que certaines applications, relatives à des domaines particuliers comme par exemple le médical ou la sécurité, nécessitent une qualité supérieure (débit garanti, priorité, ping, CDN...). Ces services se développeront alors à côté de l'accès à internet de base, en tant que « services gérés », comme la voix, la télévision, les services d'entreprise, etc.

L'important dans un tel système où cohabitent différents types de services est que les moyens offerts à ces services par les opérateurs **soient transparents et** accessibles de manière non discriminatoire à tous ceux qui en auraient besoin.

5^{ième} orientation :

Dans la régulation de l'Internet, une Autorité Internationale devrait jouer un rôle, en particulier pour établir une forme d'équilibre entre la régulation pesant sur les opérateurs et celle aujourd'hui quasiment inexistante pesant sur les autres acteurs de l'Internet, en particulier lorsque les services de ces derniers sont en concurrence avec ceux des opérateurs.

Il est absolument fondamental que les nouveaux pouvoirs dévolus à l'ARCEP à l'occasion de la transposition des Directives européennes de fin 2009, ne soient pas dédiés à l'élaboration de contraintes asymétriques ne portant que sur les seuls opérateurs de réseaux.

Les problématiques rencontrées dans le champ de la neutralité de l'Internet relèvent pour beaucoup, à notre sens, de la **co-régulation** entre les acteurs. En effet, compte tenu de la dynamique du secteur, de l'évolution extrêmement rapide des usages, il est nécessaire de prioriser la *soft regulation*, par rapport à la loi ou au règlement trop rigides. La meilleure voie à explorer nous semble être celle de la mise en place de bonnes pratiques, de chartes, ou d'engagements entre acteurs, en concertation avec les associations de consommateurs et **sous l'égide du régulateur**. Dans ce cadre, il serait alors tout à fait légitime que l'Autorité procède à des collectes d'informations régulières sur la totalité du marché.

6^{ème} orientation (1^{er} volet - 2^{ème} volet – 3^{ème} volet) :

Le principe de la transparence vis-à-vis de l'utilisateur final est légitimement la première revendication des consommateurs et un principe fondamental de l'internet ouvert tel que nous le prônons.

Une fois encore cette obligation de transparence ne doit pas s'exercer à l'endroit des seuls opérateurs de réseaux : tous les acteurs de la chaîne sont appelés à s'engager sur la transparence relative à la composante de service qu'ils offrent à l'utilisateur final.

La transparence se matérialise notamment par **une information claire, sincère et pertinente** sur le contenu de l'offre. Les opérateurs de réseaux ont engagé en ce sens un **travail collectif sur la terminologie** à utiliser et la définition des mots génériques les plus courants, tels que « illimité », « débit », « octet », etc.... Ce travail est ensuite confronté aux attentes des associations de consommateurs, en collaboration avec la DGCCRF, y compris dans le cadre du CNC. Ce processus ne devrait pas manquer de clarifier, dès les mois qui viennent et au plus tard en 2011, la présentation des offres des opérateurs, en favorisant ainsi une meilleure compréhension des consommateurs.

La FFT s'inquiète du niveau de précision et du caractère prescriptif du document de l'ARCEP dans cette 6^e orientation. Alors que des travaux plus larges sont en cours à la DGCCRF, ces conclusions nous semblent inappropriées et prématurées.

L'utilisateur final doit également pouvoir exercer son **libre arbitre dans le choix de ses fournisseurs** que ce soit pour l'accès, les plateformes de services, les moteurs de recherche, les applications. En matière d'accès, la portabilité des numéros dans le fixe et le mobile et les conditions légales de désengagement, précisées notamment par la Loi Chatel, permettent à l'utilisateur de faire jouer pleinement la concurrence entre les différents opérateurs.

Concernant la possibilité de publier des indicateurs de qualité de service, il nous paraît nécessaire pour répondre aux attentes réelles des utilisateurs, d'imaginer un système qui leur donne une information complète et pas seulement celle relative aux services fournis par les opérateurs. Rappelons également que l'on vient d'initier, sous l'autorité de l'ARCEP, un dispositif permettant de publier les indicateurs de qualité de service du fixe. Ce dispositif

doit être amélioré prioritairement à tout autre chantier, afin de mieux répondre aux attentes du grand public, en termes de pertinence et de lisibilité.

Question N°5) – l’Autorité invite les acteurs à commenter son analyse relative aux autres dimensions de la neutralité :

La Fédération n’apportera pas de contribution sur cette partie de la consultation, soit du fait du caractère concurrentiel entre opérateurs de nombreux sujets qui y sont abordés, soit parce que des éléments de réponse ont été fournis dans les questions précédentes. Nous ajouterons simplement que nous partageons la position de l’Autorité consistant à souligner la nécessité de **développer l’influence nationale et européenne sur la gouvernance de l’internet** qui constitue désormais un bien d’intérêt stratégique mondial.

Conclusion :

La Fédération Française des Télécoms considère que la réalité de l’internet ouvert constitue un enjeu majeur pour chaque acteur de la chaîne de valeur et en particulier pour les opérateurs de réseaux. Il nous semble plus que jamais souhaitable que les règles qui pourraient être édictées par l’Autorité, et les pouvoirs publics en général, s’attachent à responsabiliser la totalité des acteurs économiques positionnés sur la chaîne de valeur de l’internet. La meilleure façon de parvenir à cet objectif est, à nos yeux, d’encourager le développement d’une coopération active et permanente entre les acteurs économiques de l’internet. Dans ce cadre, lesdits acteurs définiraient ensemble les règles de gestion non discriminatoires et rechercheraient les règles de l’efficacité globale et pas simplement, chacun sur son segment particulier, tout en se livrant par ailleurs à une concurrence loyale et équitable, fondée sur les mérites, dans le cadre juridique et réglementaire existant. Sous une forme à définir, l’ARCEP pourrait être partie prenante du dispositif d’évaluation des résultats de cette coopération.