



1<sup>st</sup> July 2010

ARCEP  
7, Square Max Hymans  
75730 PARIS  
Cedex 15

Madame, Monsieur,

**Commentaires du Groupe Vodafone sur la consultation publique de l'ARCEP  
« Éléments de réflexion et premières orientations sur la neutralité de l'Internet  
et des réseaux ».**

Vodafone salue l'initiative de consultation relative à la neutralité de l'Internet<sup>1</sup> lancée par l'ARCEP. Nous avons suivi de près les débats qui se sont tenus aux États-Unis depuis plusieurs années, mais il est important que les responsables politiques européens puissent se forger leur propre opinion. Comme toujours, nous n'avons aucun doute sur le fait que l'ARCEP apportera une contribution importante au débat en France, en Europe et à l'échelle internationale. Nous sommes heureux d'avoir la possibilité de vous faire part, à ce stade, de nos commentaires.

Nous accueillons favorablement l'essentiel du contenu du document mis en consultation publique. Nous partageons la volonté de l'ARCEP de préserver le caractère ouvert de l'Internet tout en prenant soin d'éviter une réglementation susceptible de freiner l'innovation et de désinciter les investissements (ce que les propositions actuelles de la FCC<sup>2</sup> pourraient, selon nous, entraîner). Comme le laissera clairement entrevoir la note jointe qui synthétise la position de Vodafone sur la neutralité de

---

<sup>1</sup> Vodafone a également apprécié d'avoir pu participer à la Conférence organisée par l'ARCEP le 13 avril dernier à Paris sur la neutralité de l'Internet. Les présents commentaires viennent compléter ceux formulés lors de la conférence. Toutes les citations font référence à la version anglaise du rapport disponible sur [http://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/consult-net-neutralite-200510-ENG.pdf](http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consult-net-neutralite-200510-ENG.pdf)

<sup>2</sup> Cf. Commentaires de Vodafone à FCC sur <http://fjallfoss.fcc.gov/ecfs/document/view?id=7020410156>

Vodafone Group Services Limited  
Group Public Policy  
One Kingdom Street, London, W2 6BY England  
Telephone: +44 (0)7748 776618

l'Internet, nous sommes convaincus qu'une « voie médiane » peut être trouvée et nous soutenons largement l'approche proposée par l'ARCEP pour y parvenir.

Soucieux de ne pas nous attarder sur les sujets sur lesquels nous sommes d'accord avec la position proposée par l'ARCEP, nous prenons la liberté de ne traiter ici que les quelques points sur lesquels des divergences existent.

## **Définitions**

L'ARCEP reprend dans un premier temps l'idée déjà évoquée par la FCC d'une distinction entre le service d'« accès à l'Internet » auquel s'applique un ensemble de conditions réglementaires, et les « services gérés » que régissent d'autres conditions. L'ARCEP semble toutefois vouloir aller au-delà et restreindre l'utilisation de l'expression « accès à l'Internet » dans des communications client de nature marketing ou autre aux seules offres qui respectent certaines conditions. Le cadre préposé à cette fin est décrit précisément dans le document.

Vodafone considère que ni l'ARCEP ni aucun autre régulateur ne devrait déterminer la façon dont les entreprises décrivent les services qu'elles proposent ni la manière dont elles les commercialisent, en dehors de l'application des règles générales du droit. La situation est trop fluctuante pour qu'une telle réglementation puisse être réellement pertinente: les attentes provoquées par des expressions telles que l'« accès à l'Internet » sont susceptibles d'évoluer avec le temps et nous devrions déjà plutôt définir précisément le concept de « service géré ». La volonté de faire entrer de force des services particuliers dans des catégories légales données peut conduire à des conflits qui accroissent l'incertitude et retardent l'innovation. L'ARCEP n'a pas besoin d'aller si loin.

Nous sommes absolument convaincus que les régulateurs devraient se soucier du principe de transparence, avec la nécessité pour l'utilisateur final de savoir clairement ce qu'il achète. Cela nous semble constituer la limite de l'exigence réglementaire.

La définition de « l'accès à l'Internet » donnée par l'ARCEP aborde la question des « droits des utilisateurs » mais ignore les dimensions économiques du service. Nous suggérons que l'ARCEP définisse « l'accès à l'Internet » comme un environnement où seuls les utilisateurs finals devraient payer et où les prestataires de services de la



société de l'information (PSI) ne devraient rien aux opérateurs/FAI pour l'acheminement du trafic, donc de leurs services, aux utilisateurs finals. Comme nous l'expliquons dans la note ci-jointe, nous avons la ferme conviction que les opérateurs devraient être en mesure de facturer d'autres services aux PSI. Nous croyons néanmoins que les opérateurs, s'ils le souhaitent, devraient retenir un service d'« accès à l'Internet » lorsque les PSI peuvent éviter cette facturation.

## **Gestion de trafic**

Dans son document, l'ARCEP définit une série de principes au regard desquels elle propose d'évaluer les activités de gestion de trafic<sup>3</sup>. Alors que Vodafone ne formule aucune objection générale sur ces principes, nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire pour l'ARCEP de prévoir des règles prescriptives dans ce domaine. Une nouvelle fois, nous détaillons précisément notre point de vue dans la note ci-jointe, mais partons du principe que l'allocation des ressources réseau devrait être déterminée par les utilisateurs du réseau (via des signaux du marché qui feraient correspondre offre et demande) plutôt que d'être considérée comme une question technique ou réglementaire. Le meilleur moyen d'évaluer une pratique de gestion de trafic est de déterminer si oui ou non elle répond aux besoins des utilisateurs. L'ARCEP devrait se concentrer sur les résultats finaux obtenus et non sur les données ou moyens que les entreprises utilisent pour parvenir à ces résultats.

Bien entendu, nous convenons l'ARCEP puisse être amenée à examiner des accusations de comportement inappropriés des opérateurs. Ces accusations devraient être reposer sur des faits spécifiques et l'ARCEP devrait se garder de tenter de les prévenir en fixant des règles détaillées, mais se contenter de les régler au cas par cas. A défaut, l'ARCEP risquerait de négliger les activités techniques et commerciales quotidiennes des entreprises elles-mêmes.

---

<sup>3</sup> p.18

## **Arbitrages entre accès à l'Internet et « services gérés »**

Tout comme l'ARCEP, nous sommes d'avis que les services « d'accès à l'Internet » devraient être maintenus avec un niveau de qualité de services raisonnable (et nous sommes d'accord sur le fait qu'un lourd travail s'impose encore afin de déterminer précisément comment cela pourrait être défini et suivi). Toutefois, nous exprimons notre désaccord avec la suggestion de l'ARCEP selon laquelle les autres « services générés » ne devraient pas « dégrader la qualité de l'accès à l'Internet »<sup>4</sup>.

L'« accès à l'Internet » et les autres services se disputeront des ressources réseau limitées, notamment dans le cas des réseaux mobiles. Dans de telles circonstances, des arbitrages s'imposent toujours entre différents utilisateurs et différents services. L'exigence absolue qui impose que les autres utilisateurs ne puissent jamais réduire la qualité de service dont bénéficient les utilisateurs de l'« accès à l'Internet », est trop restrictive. Cela pourrait signifier que d'autres services seraient éventuellement amenés à disparaître.

Nous privilégions une exigence relative. D'autres « services gérés » ne devraient jamais dégrader la qualité de l'accès à l'Internet en-dessous d'un certain niveau raisonnable. Cela reflète mieux les arbitrages pratiques que les opérateurs devront réaliser, en retenant l'objectif essentiel de sauvegarder les utilisateurs d'Internet existants et d'empêcher que les opérateurs ne dégradent délibérément des services en vue de forcer les utilisateurs à des options plus coûteuses.

## **Transparence**

Nous partageons la conviction de l'ARCEP selon laquelle le secteur en tant que tel pourrait et devrait expliciter davantage les caractéristiques des services data et Internet aux utilisateurs finals. L'ARCEP a raison d'insister sur une plus grande discipline et transparence dans l'utilisation de concepts tels que « illimité » ou « utilisation raisonnable ». Du fait des pressions concurrentielles, des règles collectives sont susceptibles d'être requises pour y parvenir.

---

<sup>4</sup> p.21



Si une transparence plus poussée passe par une amélioration des conditions contractuelles et de la publicité, Vodafone croit que l'ARCEP et les autres régulateurs (et peut-être le BEREC) pourraient vouloir prendre une part plus active dans le développement de nouveaux outils de transparence destinés aux utilisateurs. Nous sommes conscients du travail que la FCC réalise actuellement dans ce domaine et il nous semble que les régulateurs et l'ensemble du secteur pourraient tirer parti d'un dialogue plus soutenu. C'est un domaine dans lequel les utilisateurs auront davantage besoin d'outils que de simples règles.

En l'espèce, nous songeons ici non seulement à la communication d'informations relatives aux restrictions qui s'appliquent à certains services, mais également concernant la prestation ou la qualité attendues des services proposés (en termes de rapidité, de latence et d'autres caractéristiques). Ce point est abordé par l'ARCEP en lien avec la préservation d'un niveau minimum de qualité de services pour l'accès à l'Internet<sup>5</sup>, mais non pas sur la façon dont les utilisateurs choisiront entre plusieurs services proposés<sup>6</sup>. Il ne fait aucun doute que les outils qui sont disponibles deviendront de plus en plus sophistiqués avec le temps, mais une réflexion s'impose dès à présent. Vodafone étudie notamment la possibilité d'outils interactifs en ligne qui pourraient aider le secteur à traiter ces problèmes.

## **Voix sur IP**

Vodafone est en désaccord profond avec la position de l'ARCEP sur le fait que « l'interdiction de services de voix sur IP n'apparaît en principe pas légitime » dans toutes les circonstances. Une nouvelle fois, nous expliquons dans notre note les raisons pour lesquelles nous considérons que les opérateurs devraient être en mesure d'interdire les services de voix sur IP (ou tout autre service) sous réserve d'être transparent avec les utilisateurs et de proposer un « service à l'Internet » sans aucune interdiction. En bref, nous ne voyons aucune raison pour laquelle les utilisateurs qui ne souhaitent pas utiliser la voix sur IP devraient être contraints de subventionner ceux qui le veulent, ce qui serait le cas si les opérateurs ne pouvaient pas proposer des tarifs permettant aux utilisateurs de choisir eux-mêmes entre différentes formules. L'effet de

---

<sup>5</sup> p.20

<sup>6</sup> Vodafone étudie notamment la possibilité d'outils interactifs en ligne qui pourraient aider le secteur à traiter ces problèmes.

l'utilisation de la voix sur IP est de rendre l'utilisation des services data relativement plus chère (étant donné que tous les coûts d'opérateurs doivent désormais être récupérés des services data plutôt que d'être divisés entre data et voix). Mais cela ne s'applique que pour ceux qui utilisent actuellement la voix sur IP. Le fait de proposer des tarifs avec ou sans voix sur IP permet aux opérateurs de déterminer qui sont ces utilisateurs et d'appliquer des facturations de données appropriées dans chaque cas.

Nous ne voyons aucune raison pour laquelle une telle approche, qui accroît plutôt qu'elle ne restreint le choix de l'utilisateur, devrait être interdite. Le point de vue de l'ARCEP nous semble ici différer de l'approche adoptée dans le rapport, qui encourage l'innovation et le choix.

Nous prions instamment l'ARCEP de reconsidérer sa position sur ce point.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos respectueuses salutations.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Richard Feasey'.

Richard Feasey  
Director, Public Policy

## « La voie médiane en matière de neutralité de l'Internet »

**Note de Vodafone  
Juin 2010**

Comment l'Europe doit-elle envisager la neutralité de l'Internet ? Dans la présente note, nous suggérons l'existence d'une « voie médiane » qui, selon nous, pourrait et devrait emporter un soutien étendu.

### **Droits des utilisateurs**

Nous commencerons par différencier dans ce débat deux aspects distincts. Le premier aspect est ce que nous pouvons appeler l'agenda des « consommateurs » ou des « droits des utilisateurs »<sup>1</sup>. L'idée réside ici dans le fait que ce sont les utilisateurs qui devraient être libres de faire ce qu'ils veulent et d'aller où bon leur semble sur l'Internet et que les entreprises privées, tout comme les pouvoirs publics, ne devraient pas avoir la possibilité de les restreindre ni même de les influencer.

Notre vision des « droits des utilisateurs » inclut ces éléments mais elle va au-delà. Nous considérons en effet que la notion de « droits des utilisateurs » englobe également la recherche d'un choix aussi large que possible pour l'utilisateur et qu'il convient de résister à tout ce qui pourrait le restreindre. Cela signifie également que les règles de la neutralité de l'Internet devraient laisser les utilisateurs décider du mode d'allocation des ressources réseau. En d'autres termes, les « droits des utilisateurs » sont susceptibles d'être mieux préservés si les marchés parviennent à remplir leur fonction de répondre aux besoins des consommateurs. La souveraineté des « utilisateurs » ou des « consommateurs » représente un élément clé de la neutralité de l'Internet.

Même s'il existe de multiples façons de formuler les droits des utilisateurs, la Commission fédérale américaine des communications (FCC, Federal Communications Commission) a adopté en 2005<sup>2</sup> une liste de principes assez pertinents. Ces principes sont les suivants :

- Les utilisateurs doivent être en mesure d'accéder à tout contenu licite sur l'Internet ;

---

<sup>1</sup> Ce que Gerry Faulhaber et David Farber appellent l'approche « centrée client » (*consumer centric*) à savoir une approche fondée sur une relation très approfondie avec le client, cf.

[http://www.att.com/Common/about\\_us/public\\_policy/fcc\\_wireless\\_noi/Paper-Faulhaber\\_Farber.pdf](http://www.att.com/Common/about_us/public_policy/fcc_wireless_noi/Paper-Faulhaber_Farber.pdf)

<sup>2</sup> Voir § 80 et suiv. sur [http://hraunfoss.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/FCC-09-93A1.pdf](http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-09-93A1.pdf)



- Les utilisateurs doivent être en mesure de télécharger et d'utiliser toute application trouvée sur l'Internet ;
- Les utilisateurs doivent être en mesure de connecter les appareils de leur choix au réseau ;
- Les utilisateurs doivent bénéficier de la concurrence (ce qui semble correspondre à ce que nous évoquions concernant la liberté accordée aux acteurs du marché d'opérer de la façon la plus étendue possible dans le respect des autres principes).

Aucun de ces principes ne semble avoir posé de difficultés aux opérateurs américains au cours des cinq dernières années et nous ne voyons pas les raisons pour lesquelles la situation serait différente en Europe. La réalité est que l'ensemble des « prés carrés » qui ont pu exister par le passé, notamment dans le secteur des portails des opérateurs mobiles, n'existent plus car les contenus propriétaires ne pouvaient rivaliser avec la richesse et la variété de l'Internet ouvert. Il n'est plus envisageable aujourd'hui qu'un opérateur tente d'exercer un contrôle éditorial sur ses clients, comme cela a pu être le cas par le passé. La concurrence suffit à décourager la plupart des entreprises. Le dommage en termes de réputation qu'entraînerait un blocage de l'accès à du contenu public pourrait dissuader jusqu'aux plus inflexibles des acteurs monopolistiques<sup>3</sup>.

Si les principes sont clairs, il convient de préciser certains points.

Premièrement, il existe souvent des préoccupations légitimes en matière de respect de la vie privée, quant au degré de surveillance que les entreprises commerciales ou d'autres organisations (y compris les pouvoirs publics) exercent sur le comportement des utilisateurs de l'Internet et sur l'utilisation qu'ils font de ces informations. Cet aspect de protection de la vie privée est capital mais n'entre pas dans le débat sur la neutralité de l'Internet. Il convient de bien faire la distinction afin de savoir si, d'une part, les entreprises peuvent influencer sur le comportement des utilisateurs de l'Internet (neutralité de l'Internet) et si, d'autre part, elles peuvent observer ce comportement et en stocker les traces (protection de la vie privée).

---

<sup>3</sup> Il semblerait que ce soit les pouvoirs publics plutôt que les entreprises qui soient les plus enclins à exercer un contrôle sur les faits et gestes des utilisateurs. Mais ce point dépasse les limites de la présente note.



Deuxièmement, il existe des raisons légitimes et largement consensuelles au fait que les opérateurs puissent vouloir restreindre le mode de fonctionnement de certaines applications. En effet, ces dernières peuvent contenir des logiciels malveillants ou des virus qui endommagent les machines des utilisateurs ou le réseau des opérateurs. La plupart des gens, y compris une grande partie des défenseurs de la neutralité de l'Internet, conviennent que les opérateurs doivent être en mesure de protéger leurs réseaux, à l'instar des pare-feux et autres outils de sécurité que les utilisateurs de l'Internet public utilisent pour protéger leurs propres ordinateurs.

Troisièmement, il existe déjà ou il existera probablement bientôt des obligations légales permettant de bloquer l'accès à certains sites en Europe, notamment des sites qui facilitent le piratage ou qui hébergent d'autres formes de contenus illicites tels que des contenus à caractère pédopornographique. Ces obligations légales devront également être incluses dans les principes généraux.

Enfin, les droits des utilisateurs seront également restreints par ce qui est techniquement faisable. Il est possible que certains appareils ne garantissent pas une interopérabilité totale, voire même partielle, avec certains réseaux et ce pour des raisons purement techniques. Depuis plusieurs années, l'Europe n'a de cesse de promouvoir un haut niveau de standardisation et d'interopérabilité entre les appareils et les réseaux. L'engagement européen relatif à l'interopérabilité technique précède le débat sur la neutralité de l'Internet et se fonde sur des justifications qui dépassent largement ce débat. Là encore, il est utile d'établir une distinction entre les capacités techniques existant en matière d'interopérabilité et les droits que les entreprises donnent ensuite à leurs utilisateurs. La neutralité de l'Internet concerne uniquement ce dernier aspect.

### **Les opérateurs peuvent-ils bloquer l'accès avec le consentement des utilisateurs ?**

Le droit des utilisateurs d'accéder à tout ce qu'ils veulent peut-il être, d'une façon ou d'une autre, nuancé ? Les entreprises peuvent-elles par exemple bloquer l'accès à des applications données avec l'assentiment du client ?

À nos yeux, la réponse est clairement « oui » si, par exemple, des parents demandent de bloquer l'accès à certains sites afin de filtrer des contenus qui sont inappropriés pour les enfants. Nous ne pensons pas que les enfants puissent invoquer les dispositions légales concernant la neutralité de l'Internet pour outrepasser les souhaits de leurs parents.

Supposons maintenant que les utilisateurs acceptent que certains services leur soient interdits en échange d'un tarif plus avantageux. Cela pourrait être possible si les utilisateurs payaient moins cher et acceptaient que leur accès à des sites de partage de fichiers pair à pair ou de streaming vidéo soit bloqué. Avec ces restrictions, l'opérateur serait certain que ces clients imposeraient des exigences relativement moindres au réseau et donc coûteraient moins cher, par rapport aux utilisateurs dont les tarifs ne sont pas restreints. Les économies réalisées pourraient être ensuite répercutées sur ces utilisateurs sous la forme d'une baisse des prix. Une telle stratégie diffère à peine de celle qui consiste à proposer aux utilisateurs différentes offres data permettant divers volumes d'utilisation (1 GB/mois, etc.) sur une période donnée. Sous réserve que l'utilisateur puisse également choisir une option qui ne bloque pas l'accès à ces services, nous ne voyons aucune raison de restreindre ce type d'offres.

## **Le traitement de la voix sur IP**

Que dirait-on d'un opérateur de réseau qui autoriserait un utilisateur à télécharger des logiciels de voix sur IP sans l'autoriser à passer des appels voix sur IP à certains tarifs ? Nous faisons l'hypothèse qu'il existe une transparence totale sur les restrictions et qu'un tarif non restreint sera toujours accessible à ceux qui souhaitent utiliser la voix sur IP.

Certains diraient que cela n'est pas justifié<sup>4</sup>. Ils font remarquer (à juste titre) que la voix sur IP ne fait pas véritablement augmenter les coûts des réseaux, comme c'était le cas pour l'exemple précédent du streaming ou du P2P.

Cela étant, la voix sur IP est un service Internet inhabituel. La plupart des autres services Internet viennent compléter les services classiques fournis par les opérateurs de réseaux. Ils apportent un « plus » à l'utilisateur. De son côté, la voix sur IP est au contraire un substitut. Elle remplace un service voix existant que les utilisateurs achetaient auparavant, et achètent toujours, à leur opérateur de réseau.

---

<sup>4</sup> Cf. FCC, par. 137, p.50 consultable à l'adresse [http://hraunfoss.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/FCC-09-93A1.pdf](http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-09-93A1.pdf), et ARCEP p.33 'it does not seem legitimate to block voice over IP services since they not consume more bandwidth than other services that are currently accessible via mobile networks' [« Il ne semble pas légitime de bloquer les services de voix sur IP puisqu'ils ne consomment pas plus de bande passante que d'autres services accessibles aujourd'hui via les réseaux mobiles. »]



Il est évident que, si les opérateurs de réseaux ne peuvent plus gagner d'argent avec les appels voix, ils devront à l'avenir trouver d'autres manières de rentrer recouvrer leurs coûts. Les tarifs devront se rééquilibrer, soit par une hausse du prix des données destinée à compenser cette perte de revenus voix, soit par une baisse des subventions sur les appareils, soit par ces deux moyens combinés (les tarifs data les plus chers proposés aujourd'hui par Vodafone n'ont déjà plus de limitations concernant l'utilisation de la voix sur IP).

La transition vers la voix sur IP ne va toutefois pas intervenir du jour au lendemain. La voix sur IP représente pour l'heure moins de 5 % du marché des appels mobiles et il est possible qu'elle ne soit pas notablement intéressante pour les utilisateurs disposant déjà d'offres voix bien étoffées et pour lesquels les appels classiques sont d'ores et déjà gratuits en pratique. À l'avenir (comme c'est le cas aujourd'hui), le scénario le plus plausible est celui-ci : certains utilisateurs voudront utiliser la voix sur IP – en particulier pour les appels internationaux – alors que beaucoup d'autres n'en auront ni le besoin ni la volonté. Autrement dit, le marché devrait se segmenter.

Qu'attendre d'un marché qui fonctionne bien en réponse à ces besoins segmentés des utilisateurs ? Certains défenseurs de la neutralité de l'Internet diraient simplement que tout le monde doit avoir le même tarif data et que tous les utilisateurs devraient pouvoir disposer de la voix sur IP, qu'ils soient demandeurs ou non. Les opérateurs de réseaux ne peuvent savoir par avance qui va utiliser la voix sur IP (et abandonner les services voix classiques) et qui va continuer d'utiliser et de payer les appels voix classiques parallèlement aux services data.

Pour autant, si ce scénario venait à se réaliser, le chiffre d'affaires total généré par l'utilisateur voix sur IP (qui n'achète pas de services voix à l'opérateur de réseau) pourrait s'avérer nettement inférieur à celui généré par l'utilisateur non-voix sur IP (qui, lui, achète des services voix). Si l'opérateur de réseau est incapable d'établir une distinction et si les deux types d'utilisateur perçoivent les mêmes subventions pour leurs appareils, un même niveau d'investissements en amont pourrait alors entraîner des retours sur investissement tout à fait différents. Si l'opérateur de réseau est tenu de fournir un seul tarif data, les utilisateurs de voix sur IP finiront par sous-payer leurs données et les non-utilisateurs de voix sur IP par les surpayer. Autrement dit, les non-utilisateurs de voix sur IP subventionneront *de facto* les utilisateurs de voix sur IP (sans avoir donné leur accord).

Une solution commerciale performante devrait permettre d'éviter ce subventionnement croisé et en donnant naissance à des tarifs data différents correspondant chacun au chiffre d'affaires et aux coûts prévus pour chaque type d'utilisateur. Ceux qui prévoient d'utiliser la voix sur IP paieraient davantage pour leur connexion data mais moins pour les services voix classiques. Ceux qui ne souhaitent pas utiliser la voix sur IP paieraient moins pour leurs données et davantage pour leurs appels voix classiques. Aucun n'aurait à subventionner l'autre.

Nous ne voyons pas pourquoi les règles de neutralité de l'Internet doivent empêcher des solutions de ce type. C'est sur cette base de réflexion que Vodafone fixe aujourd'hui ses tarifs data.

### **Résultats commerciaux et tarification**

Il convient que les principes de 2005 de la FCC fassent partie de l'approche européenne relative à la neutralité de l'Internet ; il y a lieu néanmoins de les considérer comme ce que les utilisateurs doivent pouvoir obtenir auprès du marché dans son ensemble et pas nécessairement auprès de chacune des offres présentes sur ce marché. L'obligation d'appliquer les mêmes principes à chaque offre réduit le choix, limite l'innovation et restreint les droits des utilisateurs plus qu'elle ne les élargit. Les régulateurs doivent veiller à ce que le marché permette la neutralité de l'Internet tout en reconnaissant que certaines offres prises isolément peuvent se présenter très différemment.

Le meilleur moyen de parvenir à ce résultat est d'autoriser les opérateurs à proposer des services s'écartant de ces principes, sous réserve de proposer également des services remplissant intégralement les conditions prévues. Dans cette optique, il est nécessaire de disposer d'une transparence suffisante permettant aux utilisateurs de prendre des décisions en toute connaissance de cause et de choisir entre les différentes options. Si les utilisateurs choisissent des options faisant intervenir des restrictions, ils le feront parce qu'ils estiment qu'ils y ont intérêt.

Il est possible que certaines critiques s'élèvent concernant la tarification des différentes options dans le cadre du mécanisme que nous proposons. On peut supposer que certains prétendront que la différence entre le tarif voix sur IP et non-voix sur IP est si importante qu'elle dissuade effectivement les utilisateurs de choisir les offres permettant l'utilisation de la voix sur IP.



Concernant ces questions, la neutralité de l'Internet ne doit pas nous inciter à adopter une approche fondamentalement différente de celle qui serait adoptée par les régulateurs dans le cas contraire. Si la concurrence ne permet pas la fixation de tarifs satisfaisants, c'est un problème qu'il convient de régler indépendamment des préoccupations relatives à la neutralité de l'Internet. Cette neutralité ne constitue pas en soi une raison de modifier notre approche sous-jacente de ces questions ; nous devons nous efforcer de ne pas pousser trop loin le concept de neutralité de l'Internet.

## **Portée des droits des utilisateurs**

La majorité des positions relatives à la neutralité de l'Internet met l'accent sur les obligations des opérateurs de réseaux, il est pourtant largement indéniable que bon nombre d'autres acteurs sont en position d'influer également sur les droits des utilisateurs. Les propriétaires d'applications de type « app stores » et les fournisseurs de moteurs de recherche sont bien placés pour restreindre l'accès aux services ou aux applications s'ils le souhaitent. Les entreprises de l'Internet sont également de plus en plus présentes sur toute la chaîne de valeur ; certaines possèdent une puissance commerciale dépassant celle de la plupart des opérateurs de réseaux<sup>5</sup>. Nous constatons d'ores et déjà que les autorités en charge de la concurrence s'intéressent de plus en plus près, tant en Europe qu'aux États-Unis, aux pratiques commerciales de plusieurs grands acteurs de l'Internet<sup>6</sup>.

Cette situation est révélatrice du vide existant au niveau du cadre réglementaire européen actuel en matière de communications électroniques. Les principes de neutralité de l'Internet du type de ceux qui ont été soulignés ici seraient appliqués aux opérateurs de réseaux considérés comme des prestataires de services de communications électroniques. Pour autant, il semble que ces principes ne puissent pas être étendus facilement à d'autres acteurs de l'Internet. Il existe des dispositions prévues par la législation communautaire relatives aux prestataires de ce que l'on nomme les Services de la société de l'information, mais ces dispositions ne sont d'aucun secours dans le contexte qui nous occupe. Le cadre dont nous disposons actuellement à l'échelon européen possède un « angle mort » en ce qui concerne l'Internet. C'est une situation étrange

---

<sup>5</sup> Cf. Vodafone, The Economics of the Internet, consultable à l'adresse [http://www.vodafone.com/etc/medialib/public\\_policy\\_series.Par.21246.File.dat/public\\_policy\\_series\\_11.pdf](http://www.vodafone.com/etc/medialib/public_policy_series.Par.21246.File.dat/public_policy_series_11.pdf)

<sup>6</sup> Cf. 'Apple's changes won't mollify trust busters', consultable à l'adresse <http://uk.reuters.com/article/idUKLNE65D01620100614>, 'Google under investigation for alleged breach of EU competition rules', consultable à l'adresse <http://www.telegraph.co.uk/technology/google/7301299/Google-under-investigation-for-alleged-breach-of-EU-competition-rules.html>

étant donné dans la mesure où ce cadre vient juste d'être révisé et doit encore être intégralement transposé dans le droit de la plupart des États membres. La création d'un cadre légal « spécial Internet » sera sans doute la tâche de la prochaine révision. L'unique consolation tient au fait que l'Europe n'est pas la seule concernée, comme le montre le débat qui règne aux États-Unis à propos de la tentative de la FCC de faire entrer de force les règles de neutralité de l'Internet dans le « *Title II* » de la loi sur les communications (*US Communications Act*).

## **Droits des entreprises**

Le second volet du débat sur la neutralité de l'Internet porte sur les relations interentreprises (par opposition aux droits des utilisateurs dans les relations entreprises-utilisateurs). Le point soulevé ici porte sur la nécessité éventuelle d'imposer des règles – et lesquelles – régissant le comportement des entreprises de l'Internet entre elles.

Ce débat a été déclenché par la proposition de la FCC en octobre dernier de compléter ses principes de droits d'utilisateur par une règle supplémentaire selon laquelle les opérateurs de réseaux ne doivent pas pouvoir facturer, hormis à leurs propres clients, l'utilisation de leurs installations de réseaux<sup>7</sup>. La facturation des prestataires situés en amont serait interdite selon les propositions de la FCC. Sur le plan européen, cette proposition pourrait être considérée comme une interdiction de facturer tout mécanisme de type « terminaison d'appel data » par les opérateurs de réseaux.

Cette proposition a d'ores et déjà soulevé de nombreux débats à l'échelon européen. Certains opérateurs ont indiqué qu'ils devaient pouvoir imposer cette facturation – une soi-disant *Googletax* – afin de recouvrer les coûts que les applications consommatrices de débit leur imposent<sup>8</sup>. D'autres (notamment Vodafone, malgré un récent commentaire journalistique indiquant le contraire) demeurent sceptiques quant à ces propositions, voire y sont opposés.

Ce débat possède plusieurs aspects intéressants.

---

<sup>7</sup> Cf. par. 106, consultable à l'adresse [http://hraunfoss.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/FCC-09-93A1.pdf](http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-09-93A1.pdf)

<sup>8</sup> [http://www.telecomtv.com/comspace\\_newsDetail.aspx?n=46230&id=e9381817-0593-417a-8639-c4c53e2a2a10](http://www.telecomtv.com/comspace_newsDetail.aspx?n=46230&id=e9381817-0593-417a-8639-c4c53e2a2a10)



En premier lieu, la plupart des participants à ce débat, et notamment la FCC, semblent davantage préoccupés de savoir si (et comment) les opérateurs de réseaux pourraient appliquer aux autres (grandes) entreprises de l'Internet des tarifs différents de ceux qu'ils appliquent aux consommateurs individuels. La plupart des intervenants semblent admettre que les opérateurs de réseaux doivent pouvoir facturer à leurs consommateurs particuliers l'accès aux réseaux et qu'ils peuvent établir une distinction entre les différents types de consommateur en proposant des offres différenciées, notamment au niveau de la qualité de service. Pour autant, ce qui est acceptable côté consommateur individuel semble être considéré comme inacceptable lorsqu'il s'agit de relations interentreprises.

En second lieu, de nombreuses entreprises de l'Internet exploitent ce que l'on appelle souvent des marchés bilatéraux ou des plateformes bilatérales. Comme ces appellations le laissent entendre, les entreprises de l'Internet gagnent de l'argent grâce à différents groupes de consommateurs (publicitaires, utilisateur final, etc.) et non grâce à un seul de ces groupes. La FCC ne propose pas d'interdire ce type de dispositions dans d'autres domaines de l'Internet, mais souhaite interdire la tarification par un groupe donné d'entreprises (les opérateurs de réseaux) d'un pan de leur marché spécifique.

Enfin, la position de la FCC va au-delà de la seule interdiction de pratiques discriminatoires. Elle précise qu'en l'occurrence la seule réponse non discriminatoire consiste à instaurer le même prix pour tous et que ce prix doit être égal à zéro. On pourrait penser qu'un prix égal à zéro est un prix non discriminatoire, mais il existe de nombreux autres prix qui pourraient être tout autant non discriminatoires. En réalité, la plupart des économistes diraient qu'il est tout aussi discriminatoire d'appliquer le même tarif à différents types de clients (ce que propose la FCC) que d'appliquer différents tarifs au même type de clients.

Nous estimons qu'il est de plus en plus évident aux yeux de nombreux observateurs que les propositions de la FCC vont trop loin. Elles bloqueraient sans motif valable bon nombre de modèles de développement potentiellement innovants et qualitatifs. D'autre part, il existe des préoccupations légitimes selon lesquelles le fait d'autoriser les entreprises à facturer l'accès à leurs utilisateurs finals et à proposer différents niveaux de service pourrait leur permettre de favoriser leurs propres activités Internet par rapport à celles de leurs concurrents.

D'autres observateurs craignent que le fait d'autoriser les fournisseurs d'accès à proposer des services payants ne se fasse inévitablement au détriment de Monsieur Tout-le-monde ou du « bidouilleur » lambda qui ne pourra pas payer ce que pourrait payer une entreprise comme Google ou toute autre grande entreprise.

Comme c'est le cas pour de nombreux aspects de ce débat, cette préoccupation est justifiée, mais à un degré moindre que ce que prétendent certains de ses défenseurs. L'Internet est en réalité rempli de fonctionnalités permettant d'ores et déjà aux entreprises possédant de nombreuses ressources de prendre un avantage concurrentiel certain sur le « bidouilleur » lambda. Il serait étrange au demeurant que ce ne fût pas le cas : en effet, de nombreux fournisseurs commerciaux gagnent de l'argent sur Internet en permettant à d'autres de prendre un avantage concurrentiel. Les entreprises peuvent ainsi acheter de meilleurs classements des résultats de recherche sur le moteur de recherche de Google, ce qui leur donne davantage de chances de voir leur contenu découvert. Elles peuvent aussi acheter des caches locaux sur un réseau de distribution de contenu, ce qui permet à leur contenu de parvenir à l'utilisateur plus rapidement que celui de leurs concurrents. En ce sens, l'Internet n'est pas « neutre » (du moins est-ce le cas depuis qu'il a été privatisé et cessé d'être un projet universitaire). Les « bidouilleurs » doivent pouvoir prospérer comme par le passé, mais l'idée selon laquelle ils y sont parvenus dans un monde où les ressources d'échelle ou financières ne comptent pour rien ne cadre pas avec la réalité.

### **Une voie médiane ?**

Nous estimons qu'un consensus existe et est en train d'émerger afin que nous puissions trouver une voie médiane entre les différents extrêmes. Ce faisant, nous pourrions conserver l'opportunité d'innovation dans le cadre de modèles de développement et préserver le choix des utilisateurs, tout en répondant dans le même temps aux préoccupations relatives à la rentabilité et à la discrimination mises en évidence dans le présent document.

La première condition de toute « voie médiane » est la préservation du caractère ouvert de l'Internet existant. Autrement dit, nous devons avoir l'assurance que les opérateurs de réseaux continueront à fournir à l'utilisateur final qui le souhaite une connexion Internet en régime normal (c'est-à-dire en fonctionnement *best efforts*) sans imposer de facturation sur les acteurs de l'Internet situés en amont. Dans ce contexte, « *best efforts* » signifie que la connexion doit être de qualité satisfaisante, c'est-à-dire aussi bonne que celle dont nous disposons actuellement et éventuellement



meilleure à l'avenir. En toute hypothèse, la concurrence devrait garantir cet état de fait – pour une entreprise, il n'y a aucun intérêt à dégrader volontairement le service qu'elle fournit à ses clients dans un marché concurrentiel – mais il est possible que les régulateurs aient besoin de pouvoirs de réserve leur permettant de fixer des niveaux de qualité minimum dans des circonstances exceptionnelles. Ces pouvoirs supplémentaires répondraient aux inquiétudes de ceux qui estiment qu'en autorisant les opérateurs de réseaux à offrir des niveaux de services « payants », on les incite à négliger les services de base afin de contraindre les utilisateurs à passer à des services optionnels plus chers.

Le deuxième volet de notre position est le suivant : *à condition de disposer* de ces sauvegardes, les opérateurs de réseaux doivent avoir la liberté de proposer différents niveaux de service à des prix différents, et ce à la fois à leurs clients individuels et à d'autres acteurs de l'Internet. Ces niveaux de service viendraient compléter le service normal (*best efforts*) sans pour autant le remplacer.

Ces nouvelles options devraient être proposées de façon non discriminatoire, ce qui ne saurait signifier, comme le suggère la FCC, qu'aucune facturation ne peut être prévue (notamment parce qu'elle bloque toute incitation à l'innovation). La « non-discrimination » signifie au contraire qu'une option, quelle qu'elle soit, doit être proposée à tout le monde. Les opérateurs de réseaux ne peuvent conclure des accords spécifiques avec un fournisseur de contenu privilégié, que celui-ci soit une filiale ou toute autre entité, sans proposer cet accord à l'ensemble des fournisseurs.

Afin de garantir ce point, les nouvelles options doivent être rendues publiques et mises à la disposition de tous. Il serait possible d'imaginer des entreprises proposant un menu de services d'accès gradués destinés à répondre aux besoins des différents types de fournisseurs de contenu – semblable en quelque sorte à l'« offre d'interconnexion de référence » classique. Il est possible que la diffusion haute définition nécessite une option possédant différentes fonctionnalités. Personne ne sera contraint de les acheter, mais certains pourront souhaiter en disposer, sans compter qu'il n'existe aucune raison valable permettant aux régulateurs d'empêcher ce type d'arrangement entre des parties consentantes. Ceux qui ne souhaitent pas les acheter, ou n'en auraient pas les moyens, continueront à fonctionner selon le modèle normal (*best efforts*) de l'Internet tel que nous le connaissons aujourd'hui.

## **Gestion des réseaux**

Sous réserve de ces conditions (non-discrimination, transparence et nécessité de maintenir une bonne qualité de base pour l'Internet), nous estimons que les opérateurs doivent être libres de s'engager dans les pratiques commerciales qu'ils estiment adaptées, à condition qu'ils se conforment au droit commun de la concurrence.

Cette appréciation a des conséquences pour notre approche de la « gestion raisonnable des réseaux ».

Certains régulateurs, notamment la FCC et, dans une certaine mesure, l'ARCEP, se demandent comment établir une distinction entre gestion « raisonnable » et « non raisonnable » des réseaux. Certains intervenants du secteur sont engagés dans des réflexions semblables. Tous semblent partager l'opinion selon laquelle les règles relatives à la neutralité de l'Internet peuvent être encadrées, au moins en partie, en établissant un consensus portant sur la gestion des réseaux sur le plan technique.

Si les régulateurs eux-mêmes doivent fixer les règles de gestion des réseaux, il nous semble évident que cela implique un niveau très important et très intrusif d'intervention dans les pratiques commerciales des entreprises. D'autres questions se posent si on laisse les entreprises fixer les règles elles-mêmes. Il sera extrêmement difficile de régler des questions présentant ce degré de complexité technique et de fluidité.

Il ne nous semble pas que cela soit souhaitable, ni, surtout, nécessaire. Sur le fond, la gestion des réseaux concerne l'affectation de ressources économiques rares en vue d'utilisations concurrentielles. Nous estimons que c'est aux clients de déterminer cette affectation, non aux ingénieurs et encore moins aux régulateurs. C'est la tâche qui incombe aux marchés fonctionnant correctement. La neutralité de l'Internet doit assurer le bon fonctionnement de ces marchés et allouer des ressources correspondant aux demandes sous-jacentes des utilisateurs (telles qu'elles se manifestent par leur volonté de payer et par leurs choix). La divulgation, la transparence et le choix sont des composantes permettant aux signaux de tarification de fonctionner correctement et aux clients d'exercer un certain contrôle.



Compte tenu de cette analyse, nous ne pensons pas que les régulateurs doivent (ni même devraient) se préoccuper de la motivation à l'origine de certaines pratiques commerciales. Ils doivent en revanche se soucier de l'évaluation des conséquences et impacts éventuels de ces pratiques sur les consommateurs et/ou les autres entreprises. Si les entreprises savent ce qui est nécessaire en termes de résultats commerciaux (ce qui, selon nous, doit servir de base à la conception des règles de neutralité de l'Internet), elles seront les plus aptes à déterminer les moyens employés pour garantir ces résultats.

Inévitablement, certaines entreprises seront accusées de se comporter de manière inadaptée ou de ne pas respecter les règles, auquel cas elles devront justifier leur comportement. Pour autant, cela devrait être une procédure intervenant *a posteriori* et au cas par cas, et non une procédure que les régulateurs ou leurs techniciens doivent définir *a priori* avec précision<sup>9</sup>.

## Conclusion

Notre proposition de « voix médiane » peut se résumer succinctement de la manière suivante :

En premier lieu, les utilisateurs et les acteurs en amont doivent continuer d'avoir accès à un « service Internet classique » grâce auquel les opérateurs de réseaux génèrent un chiffre d'affaires uniquement en facturant ce service à leurs clients de détail, ces derniers étant libres d'aller sur Internet là où ils le souhaitent au moyen de tout appareil (sous réserve des conditions techniques et autres limitations mineures sur lesquelles il existe d'ores et déjà un large consensus). Des règles sont nécessaires pour assurer la sauvegarde de ce système et les régulateurs ont le pouvoir d'intervenir dans l'hypothèse improbable où les opérateurs voudraient délibérément dégrader ce service.

En second lieu, les opérateurs de réseaux sont libres de proposer d'autres services à leurs clients – plus ou moins chers – en vue de compléter ou de développer le modèle Internet classique. Le fait qu'ils puissent ou non baptiser ces autres services « services Internet », « services gérés » ou utiliser toute autre appellation est selon nous un point d'ordre sémantique qui n'a guère d'importance. Ce qui importe est la nécessité de transparence

---

<sup>9</sup> Nous sommes tout à fait d'accord avec Paul Misener (Amazon) qui, selon nous, défend le même point de vue en disant que les « *améliorations de services payantes (parfois baptisées qualité de service ou services gérés) doivent être expressément autorisées (assorties d'une condition importante) mais non sous la rubrique de la gestion de réseaux, laquelle doit se limiter aux fonctions d'ordre pratique* », Misener 'An uncompromising win-win-win for net neutrality'

de l'offre et le fait qu'elle doive être accessible à chacun de manière non discriminatoire afin que les utilisateurs aient la liberté de choisir par eux-mêmes.

S'agissant de la commercialisation de ces services aux clients finals sur le marché de détail, elle peut revêtir la forme de tarifs data pour lesquels les utilisateurs obtiennent des réductions tarifaires s'ils acceptent une diminution des fonctionnalités. Côté marché de gros, elle peut revêtir la forme d'options où les acteurs de l'Internet paient davantage pour un nombre de fonctionnalités accru, ou vice versa. Dans un cas comme dans l'autre, les clients ont de nouveaux choix à leur disposition s'ils le souhaitent.

Paul Misener (Amazon) semble être lui aussi attiré par cette « voie médiane ». Il suggère que *« si l'amélioration de la performance rémunérée pour un service est possible sans dégrader la performance d'un autre contenu [c'est-à-dire du « service Internet classique » mentionné supra], elle doit être autorisée. »* Notre seul point de divergence concerne l'interprétation du terme « dégrader », que nous considérons comme un élément relatif et non absolu<sup>10</sup>. La condition *sine qua non* est que le service Internet classique normal (de type *best efforts*) ne doit pas être compromis de manière inacceptable par d'autres services. Nous ne pouvons nier l'existence de compensations entre les différents utilisateurs ou les différents services ; c'est une situation inévitable en cas de partage de ressources limitées.

La position soulignée par l'ARCEP dans son document de consultation est proche de notre vision (à l'exception d'une divergence de vue concernant la position de la voix sur IP)<sup>11</sup>. La commissaire Kroes semble également adopter un point de vue à peu près semblable<sup>12</sup>. La dernière révision du cadre réglementaire européen contient déjà les principes et les outils (y compris les pouvoirs donnés le cas échéant aux régulateurs de fixer une qualité de service minimum pour l'accès Internet) permettant l'expression de cette voie médiane défendue ici, et ce sans qu'il soit nécessaire de modifier davantage la législation.

---

<sup>10</sup> Nous avons le même désaccord avec l'ARCEP, qui adopte l'approche de Misener dans son rapport (cf. ARCEP p.21)

<sup>11</sup> Vodafone publiera des commentaires distincts en réponse à la consultation de l'ARCEP ; le présent article en fera partie.

<sup>12</sup>



Chez Vodafone, nous espérons que nous pourrons éviter, au niveau européen, le type de débat métaphysique sur la neutralité de l'Internet qui a pris tant de temps et d'énergie aux États-Unis. Ce débat a entraîné un nombre très important d'incertitude avant même la fixation d'un cadre précis. Dans l'hypothèse où des règles finiraient par sortir de ce débat, elles feront alors l'objet de nouveaux contentieux. L'Europe doit éviter cette situation de conflit et d'insécurité juridique et adopter une voie médiane dans la mesure du possible.