



**arcep**

autorité de régulation  
des communications électroniques  
et des postes

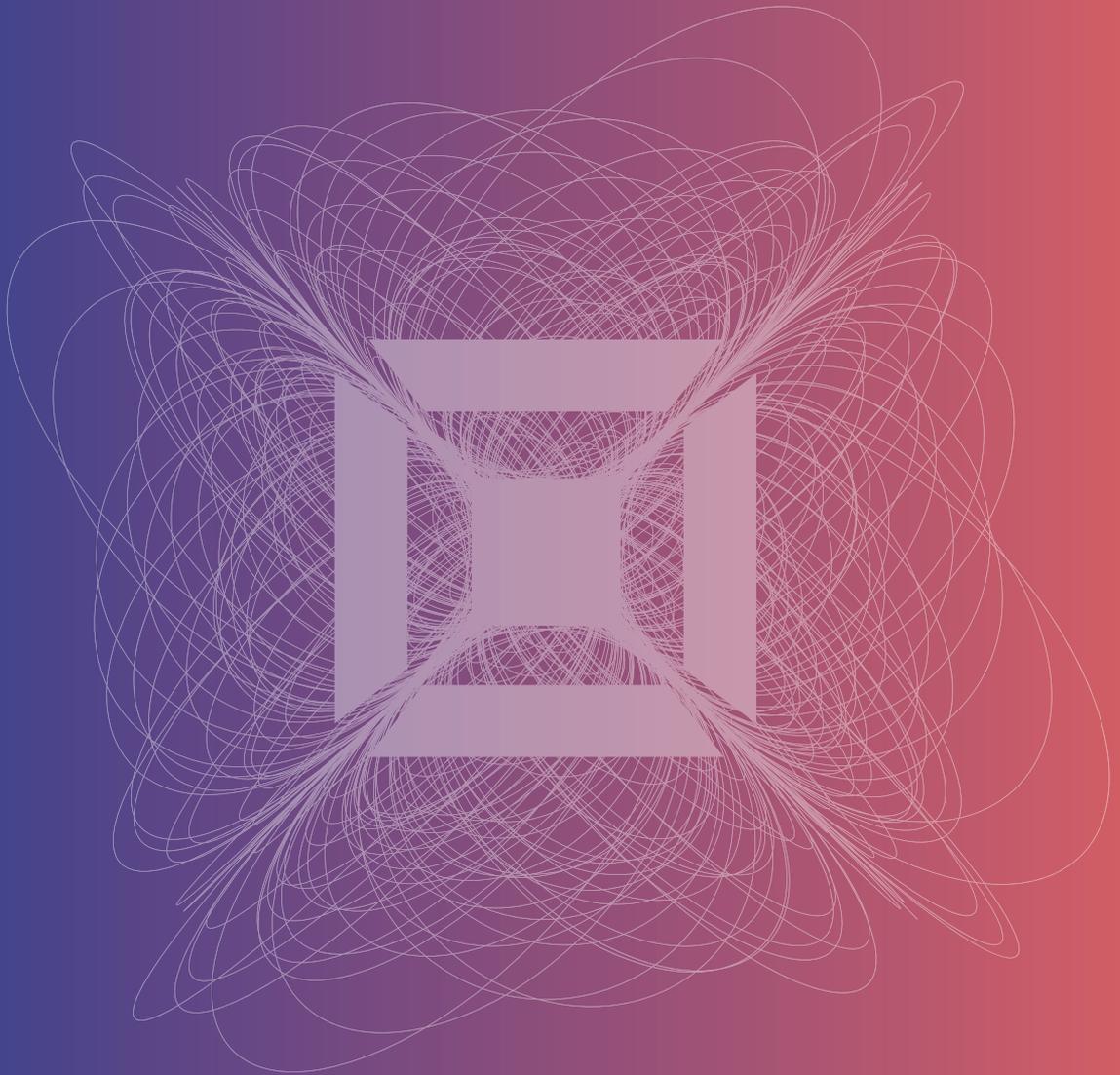
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

# Rapport public d'activité de l'Arcep | Extraits

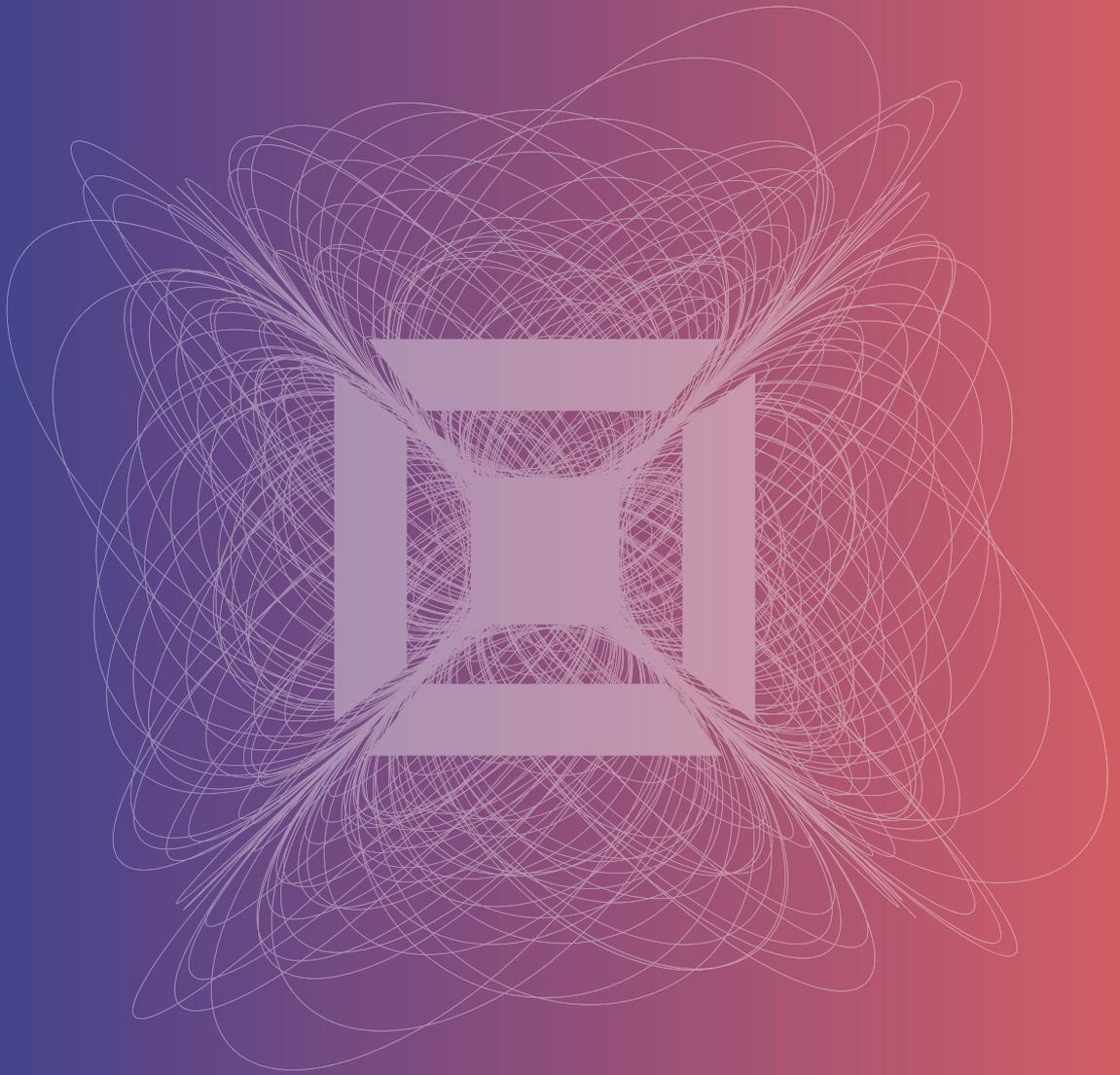
---

juin 2016

## Veiller à un internet neutre et ouvert



|  |          |
|--|----------|
| <b>Veiller à un internet neutre et ouvert</b>  | <b>5</b> |
| 1. La neutralité de l'internet   | 5        |
| La mise en œuvre du règlement européen sur la neutralité de l'internet   | 5        |
| La préparation des lignes directrices de l'ORECE   | 6        |
| La future loi pour une République numérique devrait adapter le cadre juridique français pour permettre à l'Arcep d'exercer ses nouvelles compétences | 7        |
| Un comparatif des cadres européen et américain   | 7        |
| 2. Nourrir la réflexion au niveau européen au sujet des plateformes  | 8        |
| Les plateformes et les terminaux, acteurs structurants de l'internet   | 8        |
| Assurer l'ouverture des plateformes et des terminaux   | 9        |
| Participer pleinement aux travaux européens  | 9        |



# VEILLER À UN INTERNET NEUTRE ET OUVERT

## 1. La neutralité de l'internet

Le développement de l'internet, en particulier au cours des deux dernières décennies, en a fait un trait d'union pour plusieurs milliards d'êtres humains. Internet a permis une libération des échanges, ainsi qu'un accroissement de la capacité de partage et d'accès aux savoirs et à la culture, à tel point qu'il a transformé (et continue à transformer) en profondeur la société et l'économie. C'est désormais un bien collectif dont le bon fonctionnement durable est une question cruciale. C'est dans ce contexte qu'a émergé la notion de "neutralité de l'internet". Un débat public s'est développé il y a une dizaine d'années autour de cette notion, qui porte essentiellement sur la question de savoir quel contrôle les acteurs de l'internet ont le droit d'exercer sur le trafic acheminé. Il conduit ainsi à examiner les pratiques des opérateurs sur leurs réseaux, mais également dans leurs relations avec certains fournisseurs de contenus et d'applications.

### ■ La mise en œuvre du règlement européen sur la neutralité de l'internet

Le règlement européen<sup>1</sup> établissant (notamment) des mesures sur l'accès à un internet ouvert est entré en vigueur le 30 avril 2016.

Il appartient dorénavant à l'Arcep de faire respecter plusieurs mesures et principes fondamentaux adoptés et définis dans ce texte :

- Pour la première fois, des grands principes de l'internet ouvert et de la neutralité de l'internet sont introduits dans la législation européenne : le traitement égal et non-discriminatoire du trafic internet et le droit de tout utilisateur (consommateur ou acteur de l'internet) de diffuser et d'accéder aux informations et contenus de son choix.
- La gestion raisonnable du trafic par les fournisseurs de services d'accès à internet n'est acceptée que dans un cadre limitatif excluant les considérations

REVUE  
STRATÉGIQUE  
DE L'ARCEP

12

chantiers  
pour  
2016/2017



NEUTRALITÉ DE L'INTERNET

Mettre en place un programme d'enquête et instaurer un recueil périodique et approfondi d'informations auprès des opérateurs.

1/ [Règlement \(UE\) 2015/2120 du Parlement Européen et du Conseil du 25 novembre 2015 établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert et modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques et le règlement \(UE\) n° 531/2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union.](#)

commerciales et fondé sur l'agnosticisme applicatif.

- La dégradation ou le blocage du trafic (ou d'une catégorie spécifique de trafic) est interdite, sauf exceptions strictement définies. Seul un nombre limité de cas de figure permettent de justifier ces pratiques : une obligation légale ou une décision de justice, une atteinte à la sécurité du réseau, une congestion imminente et exceptionnelle du réseau.
- Au-delà de la fourniture du service d'accès à internet, les opérateurs peuvent proposer des services qui requièrent un acheminement optimisé dans un cadre bien délimité, à condition notamment que ce ne soit pas au détriment de la disponibilité ou de la qualité générale des services d'accès à internet, et que ces services fassent preuve d'un besoin objectif de traitement optimisé.
- Les pratiques commerciales des opérateurs, notamment lorsqu'elles portent sur la mise en avant d'un ou plusieurs services en ligne, sont désormais encadrées. Le régulateur national dispose d'un droit de regard sur la constitution de ces offres, qu'il lui reviendra d'étudier en mesurant leur impact sur le choix final du client et l'équilibre des forces sur le marché.
- Les obligations de transparence pesant sur les opérateurs sont renforcées. Le renforcement porte notamment sur l'enrichissement des informations figurant dans les contrats : impact des éventuelles mesures de gestion de trafic mises en œuvre par l'opérateur, incidence concrète des limitations (volume, débit, etc.) de l'offre, information sur les débits, pratiques en matière de services spécialisés. Ces informations contractuelles revêtent un caractère opposable : un client constatant un manquement peut obtenir compensation ou annulation du contrat.

### L'ARCEP a publié en septembre 2015 un état des lieux du cadre de régulation de la neutralité de l'internet



Avant l'adoption du règlement européen, l'Arcep avait publié un [état des lieux](#) du cadre de régulation de la neutralité de l'internet. Dans un souci pédagogique, quatre fiches éclairent les principaux points abordés par le nouveau cadre :

- la gestion du trafic,
- les pratiques commerciales,
- les services optimisés distincts de l'accès à internet
- et la qualité de l'accès à internet.

### ■ La préparation des lignes directrices de l'ORECE<sup>2</sup>

L'Arcep et ses homologues européens, au sein de l'ORECE, sont chargés de publier en août 2016 des lignes directrices venant compléter le règlement européen en précisant ses modalités d'application concrètes. Ce document, dont la rédaction a débuté à la fin de l'année 2015, détaille le rayon d'action des autorités de régulation nationales. Afin de recenser les difficultés liées à l'application du règlement et les intérêts parfois contradictoires des acteurs du secteur, une consultation des parties prenantes a eu

lieu en décembre 2015. L'ORECE a ainsi auditionné les représentants européens des fournisseurs d'accès internet, des fournisseurs de contenus mais également d'associations de défense des consommateurs et de citoyens européens.

Le projet de lignes directrices, toujours en cours d'élaboration au moment de la rédaction du présent rapport, sera en outre soumis à une consultation publique de six semaines à partir du mois de juin 2016.

Les lignes directrices donneront aux régulateurs une grille d'analyse commune pour évaluer les pratiques

<sup>2</sup>/ Organe des régulateurs européens des communications électroniques.

commerciales des opérateurs, les mesures de gestion de trafic ainsi que la fourniture de services spécialisés. Sur ces trois points, une liste de critères positifs ou négatifs doit permettre aux régulateurs européens, dans leur analyse ultérieure des cas se présentant sur leurs marchés nationaux respectifs, de forger des décisions homogènes sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne.

Il est par ailleurs prévu que les lignes directrices soient illustrées par des exemples concrets de services conformes ou non au règlement, afin d'assurer une interprétation cohérente des grilles d'analyse par tous les membres de l'ORECE.

### ■ La future loi pour une République numérique devrait adapter le cadre juridique français pour permettre à l'Arcep d'exercer ses nouvelles compétences

Le projet de loi pour une république numérique, déposé à l'Assemblée nationale le 9 décembre 2015, prévoit d'inscrire dans le code des postes et des communications électroniques une définition de la neutralité de l'internet se référant au règlement européen. Il prévoit également d'inscrire des dispositions confirmant l'Arcep comme étant en charge de la régulation de la neutralité de l'internet en France.

**“La régulation des télécoms change de dimension”**  
 Extrait de l'interview de Sébastien Soriano, président de l'Autorité, à l'Informaticien (4 mars 2016)

*“Avec cette nouvelle mission [la neutralité du net], la régulation des télécoms change de dimension. On passe d'une action uniquement économique à un rôle de gardien du principe essentiel qu'est le droit d'accéder et de contribuer à internet”.*

### ■ Un comparatif des cadres européen et américain

Au moment même où le règlement sur l'internet ouvert a été adopté en Europe, outre-Atlantique, le régulateur des communications électronique américain (*Federal Communications Commission – FCC*) a adopté l'*Open Internet Order*. D'ambition similaire, ces deux textes se distinguent dans la hiérarchie des normes : l'*Open Internet Order* est un texte réglementaire (d'ailleurs déjà contesté en justice) tandis que le règlement représente le niveau le plus élevé de la hiérarchie des lois européennes, d'application immédiate sur tout le territoire de l'Union européenne. En voici un comparatif.

#### Sur l'encadrement des services spécialisés

L'approche utilisée dans les deux textes sur l'encadrement des services spécialisés semble à première vue diverger. Si le texte américain interdit explicitement la pratique de priorisation payante qui

consiste à fournir à un service ou une application un acheminement amélioré contre rémunération de la part du fournisseur du contenu, le texte européen ouvre quant à lui, la possibilité que certains services soient fournis de manière optimisée. Néanmoins, les services optimisés s'accompagnent en Europe d'une série de conditions préalables très contraignantes, visant à ce qu'ils ne puissent pas contourner les dispositions du règlement (par exemple en démontrant une nécessité technique absolue, mais également une absence d'effet notable sur l'accessibilité des autres services). Le résultat semble dès lors très similaire des deux côtés de l'Atlantique.

#### Sur la gestion du trafic

Les deux cadres promeuvent l'agnosticisme applicatif des mesures choisies par les opérateurs pour réguler leur trafic, plutôt que la gestion du trafic par classes de service. Les Etats-Unis ont sur ce point un peu d'avance car les mesures “agnostiques” sont déjà largement répandues sur le marché. En revanche, le

cadre européen décrit de manière plus détaillée les conditions à respecter pour qu'une pratique de gestion de trafic soit réellement admissible, notamment dans des cas exceptionnels où, par la force des choses, les opérateurs seraient obligés d'outrepasser le niveau raisonnable d'intervention sur leur réseau.

### **Sur l'analyse des pratiques commerciales des opérateurs**

C'est probablement sur l'analyse des pratiques commerciales des opérateurs qu'apparaissent le plus de différences. Le règlement européen permet au régulateur d'analyser de manière extensive la façon dont sont commercialisées les offres d'accès à internet, en particulier sur la mise en valeur d'offres de contenus (qui ne peuvent ni faire l'objet d'une différence de traitement au niveau technique, ni d'une favoritisation au niveau tarifaire). Le texte américain évoque, quant à lui, seulement la prévention d'une interférence déraisonnable de la part de l'opérateur, ce qui est à ce stade difficile à interpréter, compte-tenu de l'absence de procédures officielles ouvertes à ce jour et de la tolérance du régulateur, jusqu'à présent, envers des pratiques paraissant susceptibles de constituer une infraction au nouveau règlement sur l'internet ouvert (*zero-rating, sponsored data*).

Bien qu'il soit à ce stade difficile de conclure avec certitude laquelle de ces deux versions de la neutralité de l'internet offre un degré de protection supérieur à l'autre, – les deux textes n'étant pas encore pleinement entrés en application – il semble toutefois que le règlement européen offre un cadre plus prescriptif.

## **2. Nourrir la réflexion au niveau européen au sujet des plateformes**

### **■ Les plateformes et les terminaux, acteurs structurants de l'internet**

Le principe d'un internet dit "ouvert", posé par le règlement européen, est un principe fort, qui vise à sanctuariser internet comme un espace d'échanges, de connexions et d'innovation essentiel.

Le règlement européen ne s'attache cependant qu'à un versant du problème : la neutralité de l'internet, qui s'impose aux opérateurs télécoms. Or la capacité d'accéder et de contribuer à internet passe par une chaîne plus large que les seuls fournisseurs d'accès à internet, dans laquelle certaines plateformes en ligne (moteurs de recherche, outils de référencement, magasins d'application, plateformes collaboratives, etc.), comme certains terminaux et systèmes d'exploitation associés, sont devenus des intermédiaires incontournables.

L'existence "d'effets de réseau" donne à certains acteurs de cette chaîne une capacité inédite d'organiser des "silos" et de limiter l'accès effectif à certains services et applications en ligne pour les utilisateurs, au détriment des entrepreneurs, des acteurs de l'internet et des citoyens. De tels blocages peuvent remettre en cause l'ouverture de l'internet, réduisant l'intérêt des mesures mises en place en faveur de la neutralité des réseaux.

Par leur place dans le paysage numérique, les plateformes numériques deviennent un passage obligé dans les relations entre consommateurs et entreprises. Alors que le numérique touche un nombre croissant de secteurs de l'économie, il est indispensable d'apporter aux entreprises le maximum de sécurité et de confiance sur ce nouveau terrain de jeu. Or de nombreux auto-entrepreneurs, start-up et PME qui souhaitent accéder aux marchés par le numérique, via des magasins d'applications, des liens sponsorisés, des plateformes collaboratives ou encore des interfaces de programmation, sont aujourd'hui soumis aux comportements souvent unilatéraux ou opaques des grandes plateformes en ligne, ou des systèmes d'exploitation associés à certains terminaux (changements d'algorithme, déréférencements, refus de fournir des informations, modification des conditions générales d'utilisation, etc.). C'est un frein majeur à la transition des acteurs économiques vers le numérique et à l'amélioration de la compétitivité de l'économie française.

Si cette réflexion en est encore à un stade préliminaire, au niveau européen comme au niveau national, l'Arcep

entend y apporter un concours actif. En tant que régulateur des communications électroniques, l'Arcep dispose en effet d'une véritable expertise sur les effets de réseaux et sur les marchés bifaces, deux aspects qui caractérisent les plateformes en ligne. Elle en connaît l'importance, les avantages et les risques. Elle peut donc alimenter le débat et apporter une expertise opérationnelle sur les problèmes essentiels posés par les plateformes. De plus, la préservation d'un internet ouvert relève des missions de l'Arcep. A ce titre, elle est chargée de la régulation de la neutralité de l'internet, qui ne peut s'effectuer sans une coordination avec les travaux sur le caractère ouvert des plateformes en ligne. Enfin, dans le cadre de ses travaux de régulation, l'Arcep a des échanges réguliers avec les acteurs des marchés numériques, ce qui lui sera particulièrement utile pour mener une réflexion plus générale sur les plateformes.

Plus spécifiquement, l'Arcep estime qu'il lui revient d'analyser la question des terminaux, de plus en plus intelligents, qui jouent un rôle significatif dans l'accès des utilisateurs aux contenus en ligne. En effet, les terminaux sont l'interface unique entre les utilisateurs et les réseaux de communications électroniques. Cette position privilégiée des terminaux, et des systèmes d'exploitation qui y sont associés, outre la capacité logicielle des terminaux qui s'est fortement accrue au cours des dernières années, leur donne une capacité inédite d'interférer sur la gestion des flux internet.

En tant que plateforme d'accès incontournable des utilisateurs aux contenus en ligne, les fabricants de terminaux ont le pouvoir de limiter l'accès effectif à certains services et applications en ligne, ou d'en favoriser certains par rapport à d'autres. De telles pratiques pourraient remettre en cause l'ouverture de l'internet.

L'Autorité souhaite donc approfondir sa connaissance sur ces sujets afin de mieux comprendre les difficultés et pouvoir, si nécessaire, y apporter des réponses appropriées.

### ■ Assurer l'ouverture des plateformes et des terminaux

L'Arcep considère qu'il est important de mener un travail de recueil et de publication de données permettant d'analyser, de mesurer et de comparer les pratiques des plateformes en ligne à l'égard de l'ensemble des utilisateurs, professionnels comme particuliers. La publication d'une information fiable et comparative permettrait d'objectiver les comportements de ces acteurs.

Compte tenu de la variété des plateformes et de la complexité du sujet, c'est vers un foisonnement d'informations et de tests qu'il faut diriger ce projet. C'est le sens de la proposition du Conseil national du numérique<sup>3</sup>, qui appelait à la mise en place d'un dispositif de notation des plateformes s'appuyant sur un réseau ouvert de contributeurs. L'Autorité soutient ce dispositif de notation qui devrait fonctionner selon une logique d'"Etat-plateforme" et d'"empowerment" ; la puissance publique se contentant de créer un cadre permettant à des acteurs tiers de publier les informations utiles.

Bien que cette solution ne soit certainement pas suffisante à terme pour assurer un comportement parfaitement vertueux des grandes plateformes, elle peut constituer une première étape utile, et être le socle d'une action ensuite coordonnée au niveau européen.

### ■ Participer pleinement aux travaux européens

Pour l'Arcep, le niveau européen est le niveau pertinent pour traiter les problématiques posées par les plateformes internationales. Elle a ainsi favorablement accueilli l'inclusion du sujet des plateformes dans le calendrier de travail de la Commission européenne visant au développement d'un marché unique du numérique et le traitement de cette problématique dans le cadre d'une [consultation spécifique](#), publiée en septembre 2015. L'Autorité a contribué aux travaux d'élaboration d'une réponse des autorités françaises à cette consultation. Elle se tient également à disposition de la Commission en vue de contribuer de nouveau à ses travaux, de manière individuelle, au sein de l'ORECE ou avec les autorités françaises.

3/ [Recommandation 2 de l'avis n°2014-2 du Conseil national du numérique sur la neutralité des plateformes.](#)

## Réunion technique sur la régulation des plateformes avec le régulateur allemand



L'Arcep privilégie la construction d'une compréhension commune avec ses homologues européens, et notamment avec le régulateur allemand (BNetzA) qui a également lancé une démarche de réflexion sur les plateformes en 2015. Les deux autorités ont ainsi initié des échanges.

Un atelier a notamment été organisé en juin 2015 à l'Arcep. Cette session de travail, regroupant plusieurs agents de chacune des autorités, avait pour objectif de partager les premières analyses de chacun sur le sujet ainsi que d'échanger sur les spécificités nationales de ces problématiques.



Dans le cadre de ce travail commun, le président de l'Arcep a été invité à intervenir à la conférence "*Classic telecommunications network operators and the role of OTT providers*" organisé à Bonn le 27 octobre 2015.

L'Autorité et le BNetzA souhaitent prolonger ces travaux communs au travers de nouveaux ateliers de travail en 2016.





Autorité de régulation des télécommunications électroniques et des postes

7, square Max Hymans - 75730 Paris Cedex 15 - France  
Tél. : 01 40 47 70 00 - mel : com@arcep.fr

[www.arcep.fr](http://www.arcep.fr)