



**Projet de collecte trimestrielle d'informations sur
les conditions techniques et tarifaires
d'interconnexion et d'acheminement de données
Contribution Google**

Google remercie l'Autorité de donner, à travers la présente consultation publique, l'opportunité aux acteurs de l'Internet d'exprimer leur position sur la mise en place d'une collecte trimestrielle d'informations sur les conditions techniques et tarifaires d'interconnexion et d'acheminement de données en France.

En premier lieu, nous nous réjouissons de l'engagement pris par l'ARCEP en faveur d'un Internet ouvert et d'une neutralité des réseaux, dans le prolongement des modifications récentes apportées à la Directive 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, afin notamment de *"promouvoir la capacité des utilisateurs d'accéder à l'information et de la diffuser, ainsi que d'utiliser les applications et les services de leur choix"*.

Comme l'Autorité, Google soutient le principe de libre accès des internautes au contenu de leur choix, sur le terminal de leur choix, sans ingérence d'aucune sorte de la part de leur fournisseur d'accès à l'Internet. Google souhaite que le jeu de la concurrence entre les fournisseurs de contenus et de services s'exerce en vertu de la qualité de leurs contenus et services respectifs, et non en conséquence d'un trafic artificiellement priorisé ou bridé.

Dans un marché de l'accès à l'Internet concurrentiel, les fournisseurs d'accès fixes et mobiles se distinguent par la qualité et le prix de leurs services, et chaque utilisateur a la possibilité de changer facilement d'opérateur, notamment lorsqu'il n'est plus satisfait du prix ou de la qualité du service rendu.

Aujourd'hui cependant, des interrogations existent quant à la circulation sans entrave du trafic sur les réseaux de certains fournisseurs d'accès. L'utilisation de techniques restreignant l'accès de leurs abonnés à des services et contenus pourtant légitimes – à travers le blocage de ports, le « *throttling* » (la limitation de la bande passante), le contrôle du trafic, ou la mise en place de « goulets d'étranglement » dans le réseau – devrait être surveillée de près par le régulateur.

S'agissant de l'interconnexion des données, Google n'est pas favorable à un mécanisme aussi interventionniste et contraignant qu'une collecte d'informations sur

une base périodique. Cette initiative serait disproportionnée sur le marché intérieur français qui fonctionne globalement bien aujourd'hui et imposerait des contraintes très lourdes et inadaptées à l'écosystème dynamique et flexible de l'Internet. En outre, une telle démarche n'apporterait qu'une information partielle sur la qualité de service fournie aux utilisateurs finaux et sur leur liberté d'accès aux contenus de leur choix. A terme surtout, l'environnement français de l'Internet risquerait d'être pénalisé.

En revanche, Google est favorable et serait prête à participer à une approche plus progressive et complète reposant sur une série d'auditions ciblées afin que l'ARCEP puisse appréhender avec recul non seulement l'état de fonctionnement du marché de l'interconnexion IP, mais aussi les pratiques de gestion du trafic. En effet, Google estime que les pratiques de gestion du trafic méritent un suivi attentif de la part de l'ARCEP. Google suggère également à la fin de sa contribution une réflexion sur les moyens d'encourager le développement de "hubs" d'échange de trafic internet sur le territoire français.

Vous trouverez ci-dessous davantage de précisions sur l'ensemble des points ainsi évoqués.

Le « peering » – un marché fonctionnant bien et ayant déjà fait l'objet d'analyses documentées

Depuis le lancement de l'Internet commercial au milieu des années 1990, l'interconnexion IP a prouvé sa capacité à accompagner efficacement la croissance de l'Internet, partout où existait un marché de l'accès concurrentiel. Le trafic Internet a été multiplié par 10 000 sur la période, et cela grâce aux mêmes techniques de *peering* et de transit qui fonctionnent bien encore aujourd'hui et qui fournissent partout dans le monde une connectivité Internet fiable, évolutive, et à bas coût.

Un récent sondage de l'Institut PCH (Packet Clearing House)¹, portant sur 140 000 accords d'échange de trafic dans 96 pays, a montré que 99,5 % de ces accords étaient informels, et ne reposaient pas sur un contrat.

En outre, un récent rapport de l'OCDE² estimait que ce type d'accords, essentiellement informels, a conduit à un prix de marché du transit IP d'un ordre de grandeur 5 fois moins important que les tarifs d'interconnexion pour le trafic voix.

¹ <http://www.pch.net/docs/papers/peering-survey/PCH-Peering-Survey-2011.pdf>

² Internet Traffic Exchange: Market Developments and Policy Challenges
<http://erg.ec.europa.eu/doc/berec/oecd/weller.pdf>

Il est tout à fait remarquable qu'un marché aussi concurrentiel que celui des dorsales Internet et de la vente en gros de connectivité IP ait pu se développer à la suite d'accords d'interconnexion en majorité informels, tout en supportant efficacement une croissance massive du trafic Internet.

Aux yeux de Google, l'état du marché de l'interconnexion IP ne justifie pas à ce jour une intervention réglementaire telle que la mise en place d'un suivi périodique des conditions de marché.

Le contrôle disproportionné des accords « à petite échelle »

Étant donné le caractère informel que revêt la grande majorité des accords d'interconnexion, la charge administrative de recenser ces accords auprès du régulateur serait paradoxalement supérieure à celle représentée à l'origine par la conclusion même de ces accords. Au surplus, le nombre d'accords rendrait la tâche d'autant plus lourde : certains exploitants de réseau ont mis en place des centaines ou milliers d'accords d'interconnexion, parmi lesquels il leur faudrait identifier ceux répondant aux critères de pertinence définis par l'ARCEP dans son questionnaire

Par conséquent, une collecte trimestrielle aussi détaillée que dans le projet de décision constituerait un contrôle aussi inapproprié que disproportionné. En réalité, on peut même se demander si l'obligation de proportionnalité requise par l'article L. 32-4 du Code des Postes et des Communications Électroniques serait remplie au regard, d'une part, des efforts particulièrement rigoureux qui seraient imposés aux acteurs afin d'être en mesure de remplir le projet de questionnaire détaillé sur un rythme trimestriel, et d'autre part, du caractère purement informatif et prospectif - tel qu'affiché dans la consultation - de l'initiative de l'ARCEP, sans qu'un dysfonctionnement véritable n'ait été identifié.

Périmètre et périodicité de la collecte d'information

Le projet de collecte de données concernerait un spectre extrêmement large d'acteurs : non seulement les opérateurs de réseaux français, mais également tout autre opérateur non français échangeant du trafic avec au moins un opérateur établi en France, ainsi que tout fournisseur de services en ligne détenant son propre ASN (*autonomous system number*) et possédant soit un domaine .fr, soit proposant du contenu en français, ou soit fournissant des services ou produits en France.

De plus, le fait d'organiser la collecte d'information selon une fréquence aussi élevée que tous les trimestres représenterait pour les opérateurs (petits et grands) une charge administrative importante, étant observé que pour autant que moins de 1% soient formalisés, le terme contractuel est très court, à un an le plus souvent.

Un tel dispositif s'apparente à une analyse formelle du marché de l'interconnexion IP qui est un instrument normalement réservé aux marchés régulés. Ainsi la Commission européenne s'est récemment opposée à une décision de l'autorité polonaise UKE de réguler le marché de l'interconnexion IP, au motif qu'une telle intervention serait disproportionnée et au mieux prématurée.³

Les accords d'interconnexion ne sont qu'une partie de l'équation

En choisissant de se concentrer uniquement sur l'interconnexion IP, Google pense que la proposition de collecte d'informations ne renseignera pas sur le recours éventuel, au sein des réseaux d'accès, à des mécanismes de gestion et de limitation du trafic, et de transcodage, affectant la qualité de service des utilisateurs.

Google recommande à l'Autorité de se concentrer sur les pratiques de gestion du trafic, de blocage et de limitation au sein des réseaux d'accès qui représentent le risque principal d'entraves à la liberté d'accès des utilisateurs aux contenus et services de leur choix.

Compétence nationale

La portée extra-territoriale de la collecte des données relatives à des accords d'interconnexion, qui viserait entre autres ceux conclus en dehors de France entre des entités non-établies en France dès lors que le trafic concerné serait ultimement destiné à un utilisateur français - ce qui est nécessairement le cas pour un trafic en provenance de l'étranger -, conduit à s'interroger sur la compétence juridique de l'Autorité pour ce faire. Au demeurant, l'acheminement de trafic d'origine étrangère jusqu'à un utilisateur français requiert forcément, en fin de parcours, un accord avec un exploitant de réseau français, au delà duquel la surveillance de l'ARCEP ne paraît ni opportune ni légitime.

Obligation contractuelle de confidentialité dans les accords formalisés

Lorsqu'un accord d'interconnexion IP a été formalisé entre les opérateurs, il comporte fréquemment une clause de confidentialité et de non-divulgateur. Google a connaissance d'exemples où la contrepartie est en droit de refuser la divulgation de données ou de requérir une notification formelle préalable à toute divulgation de

3

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=en>

données. Cela soulève une fois de plus la question de la charge administrative que représenterait la collecte de ces informations.

Il est hautement vraisemblable que les contreparties non-françaises de l'entité soumise à la collecte s'opposeraient à la transmission de données à l'ARCEP. L'entité concernée sera alors face à un choix impossible, à savoir ne pas respecter son obligation contractuelle de confidentialité vis-à-vis de sa contrepartie - le cas échéant assortie de sanctions financières (clause pénale) -, ou ne pas être en mesure de se conformer aux demandes du régulateur. A moyen terme, la contrepartie étrangère pourrait préférer se déconnecter de l'entité soumise à cette obligation de *reporting* parce qu'elle craint que des données relatives à leur accord confidentiel soient divulguées au régulateur français. De telles déconnexions impacteraient la qualité de service et augmenteraient les coûts d'acheminement du trafic lié aux internautes français.

Limitations techniques relatives à la collecte d'information

Les plus petits opérateurs risquent de ne pas être équipés des systèmes techniques adéquats afin de pouvoir fournir les données demandées. Collecter et analyser les flux de trafic sur les réseaux peut nécessiter de s'équiper de plateformes *hardware* et *software*, en particulier pour les petits réseaux. Les acteurs non équipés auraient donc à faire face à des coûts supplémentaires et non prévus afin de se conformer aux obligations de collecte des données qui seraient imposées par l'ARCEP.

Impact négatif sur les opérateurs français de *backbones* internationaux

Les fournisseurs de « *backbone* » Internet basés en France, et dont les réseaux sont internationaux, pourraient être particulièrement affectés par le projet de collecte trimestrielle des données. En effet, selon la proposition actuelle, tout réseau qui ferait du *peering* ou achèterait de la connectivité IP auprès d'un opérateur basé en France devra répondre à l'enquête trimestrielle.

Etant donnée la charge que représenterait ce *reporting*, les réseaux tiers pourraient être dissuadés d'acheter de la connectivité IP à un opérateur français et préférer des concurrents non soumis à la même obligation.

Risque d'atteinte à la compétitivité de l'écosystème Internet français

Londres, Amsterdam et Francfort sont devenues les principaux carrefours européens du *peering* et de l'interconnexion IP grâce à un foisonnement d'opérateurs, de points de *peering* et de *hubs* d'interconnexion. Paris semble en retard pour plusieurs raisons,

dont notamment l'absence d'un point d'échange internet avec une masse critique, ainsi que des politiques de *peering* de certains opérateurs.

Google a été l'un des membres fondateurs de FranceIX, une initiative visant à améliorer l'infrastructure d'interconnexion IP à Paris afin d'en faire un concurrent plus sérieux à Londres, Amsterdam et Francfort, et afin de réduire les coûts d'interconnexion entre les opérateurs français et les opérateurs internationaux en échangeant du trafic localement. FranceIX a connu une croissance rapide depuis son lancement, et est aujourd'hui considéré comme un point d'interconnexion internet majeur en Europe occidentale. La plateforme pourrait s'étendre à Marseille et à d'autres villes françaises, en même temps que de plus en plus d'opérateurs internationaux commencent à l'utiliser.

Habitués à un fonctionnement administratif très léger, les acteurs internationaux du *peering* et du transit pourraient être effrayés par une obligation de collecte et de *reporting* des données telle qu'envisagée par l'ARCEP et ils pourraient facilement en conclure qu'il est plus simple, plus facile et moins chère de se limiter aux interconnexions à Londres, Amsterdam, ou Francfort plutôt qu'en France.

Si la proposition de collecte était adoptée en l'état, la compétitivité de la France pour constituer un noeud d'échange du trafic internet risque d'être sérieusement amoindrie. Or l'enjeu de figurer parmi les principaux "hubs" d'échange de trafic internet est à la fois stratégique et économique.

Propositions alternatives

Grâce au travail de l'Autorité depuis 15 ans, la France dispose d'une des infrastructures les plus performantes au monde et bénéficie d'offres haut débit parmi les plus compétitives. L'Autorité a pris une position claire en faveur d'une pérennisation d'un Internet ouvert au bénéfice des utilisateurs finaux. Cet engagement a été un signal fort pour tout le secteur.

Dans le prolongement de cet engagement, Google suggère à l'Autorité, puisqu'elle a bien voulu la consulter, de concentrer ses moyens sur les problématiques suivantes dont l'acuité est la plus immédiate :

- le maintien d'une intensité concurrentielle sur les marchés de l'accès à internet fixe et mobile ;
- un examen des pratiques de blocage, de limitation, de gestion et de manipulation du trafic sur les réseaux fixes et mobiles qui mettent potentiellement en danger la neutralité souhaitable pour l'Internet ;
- une évaluation indépendante de la qualité du service fournie aux internautes français ;
- des mesures d'encouragement et de soutien du développement de *hubs* internationaux d'échange de trafic internet sur le territoire français.

Si l'Autorité souhaite en outre approfondir sa compréhension des conditions techniques et tarifaires des échanges de trafic Internet, une série d'auditions de plusieurs opérateurs de réseaux et de fournisseurs de service de communication au public en ligne devrait lui permettre de rassembler une information plus substantielle et complète sur les besoins et les éventuelles insuffisances du marché. Une telle démarche de dialogue, recommandée du reste par le Conseil de l'Union Européenne⁴, précéderait utilement l'évaluation de l'opportunité de mesures de type réglementaire telles que considérées dans la présente consultation. Google serait intéressée à participer à des échanges dynamiques de cette nature.

Point de contact : Olivier Esper – esper@google.com

⁴ 3134ème Conseil transports, télécommunications et énergie portant sur l'Internet ouvert et la neutralité de l'internet en Europe: Paragraphe 9 des conclusions.