

St Quentin en Yvelines,  
le 12 juillet 2010

## **Objet : contribution à la consultation publique sur la neutralité du Net**

Association à but non lucratif, l'AFNIC est l'organisme chargé de la gestion administrative et L'AFNIC remercie l'ARCEP de lui offrir l'opportunité de s'exprimer à propos de la neutralité des réseaux, sujet que nous considérons comme essentiel pour l'avenir non seulement des acteurs du secteur des FAI et fournisseurs de service, mais aussi pour le commerce, les échanges interpersonnels et la vie en société. Aussi, nous pensons qu'il est essentiel que cette consultation tienne compte également des positions exprimées par la société civile.

### **L'AFNIC est un acteur concerné au premier chef par la neutralité des réseaux**

Opérateur d'un service essentiel au bon fonctionnement de l'Internet, le service de résolution des noms de domaine en .fr, l'AFNIC est doublement concernée par la neutralité des réseaux :

- en premier lieu elle délivre un service d'infrastructure aux utilisateurs de l'Internet et s'applique à elle-même les principes de la neutralité, conformément aux standards internationaux. Selon la terminologie de la consultation, l'AFNIC est donc un prestataire de service d'information (PSI), mais le service qu'elle délivre est indispensable à la plupart des autres PSI. Les serveurs DNS de l'AFNIC n'effectuent aucune discrimination sur la provenance des requêtes ou les noms de domaine recherchés ;
- en second lieu, les services qu'elle délivre s'appuient sur les infrastructures des opérateurs dont elle espère qu'ils ne distordent pas les réponses qu'elle envoie, ni n'en altèrent la performance.

Outre ces usages concrets, l'AFNIC est "neutre" par construction, puisqu'elle est une association loi 1901 et que ses membres comprennent tant des FAI que des représentants de fournisseurs de services en ligne ou des utilisateurs de l'Internet.

Il convient de souligner que l'AFNIC participe concrètement à l'élaboration des standards de l'Internet depuis plus de 10 ans, notamment à l'IETF.

### **Définitions**

Les définitions présentées dans le document de consultation nous paraissent dans l'ensemble acceptables.

La décomposition des acteurs en trois catégories (FAI, PSI et utilisateurs) peut cependant masquer la complexité et la variété des acteurs participant au fonctionnement de l'Internet, dans chacune des catégories évoquées. Nous craignons que cette simplification puisse nuire à l'analyse des problématiques.

Ainsi les problématiques d'interconnexion entre FAI se présentent parfois entre acteurs ayant des modèles différents : certains sont opérateurs de transit uniquement, d'autre de transit et de collecte, certains investissent dans l'infrastructure quand d'autres louent des capacités. Dès lors, la catégorie "FAI", loin d'être homogène, est confrontée à des enjeux très variés.

Il en va de même pour les PSI, certains investissant dans de l'hébergement et de la capacité au plus près de l'utilisateur, notamment par le biais de réseaux CDN ("Content Delivery Network"), tandis que d'autres se contentent d'accès au transit international. Ainsi il serait erroné de penser que "seuls les FAI investissent" ou que "les PSI n'investissent pas".

Enfin, parmi les utilisateurs, sans sous-évaluer l'enjeu pour les particuliers (qui utilisent très souvent leur accès à Internet également à des fins professionnelles, ne serait-ce que pour le télétravail), il nous semble essentiel de souligner que pour les entreprises, l'enjeu de la neutralité comporte certaines spécificités. Ainsi la capacité à héberger ses propres services de courrier électronique, à déployer des applications ad hoc avec ses fournisseurs ou partenaires, ont un impact économique direct considérable.

## **Orientations**

### 1ère orientation

L'AFNIC soutient cette orientation dans son principe mais considère que son applicabilité est trop limitée.

Elle relève cependant que son énoncé vise une obligation pour les FAI, alors que le descriptif vise tant les FAI que les PSI. Dès lors, on peut s'interroger sur les contrôles possibles et l'applicabilité d'une telle mesure, ce qui en affaiblit la portée. Du fait du nombre élevé d'interconnexions et d'acteurs, cette orientation doit s'appliquer à un nombre très élevé de relations commerciales. Sans mécanismes simples et accessibles de résolution de litige, cette orientation de principe risque de demeurer sans effet.

### 2ème orientation

L'AFNIC reconnaît dans des cas exceptionnels l'intérêt de pratiques de gestion de trafic. Bien que d'accord avec l'assertion qu'il serait non pertinent de préciser a priori quels mécanismes seraient acceptables, nous souhaitons compléter l'orientation avec les propositions suivantes :

- obligation pour le FAI de notifier à l'ARCEP la pratique mise en œuvre, celle-ci disposant alors d'un délai de 90 jours pour apprécier si les critères évoqués dans l'orientation sont remplis. À défaut, l'ARCEP pourrait rendre une décision imposant de mettre un terme à la pratique ;
- exclusion a priori de ces mécanismes des pratiques consistant à intervenir sur les services essentiels au bon fonctionnement de l'Internet, c'est-à-dire réutilisés par un grand nombre de PSI pour la fourniture de leur service. De tels services comprennent notamment le DNS, SSH, SMTP, FTP. En effet, de telles pratiques ont un impact sur l'ensemble du service d'accès à l'Internet, et ont fréquemment des effets secondaires nuisibles à d'autres services.

Ainsi l'AFNIC a eu connaissance de pratiques de manipulation de l'espace de noms de domaine mises en œuvre en France par certains opérateurs. Le lien suivant détaille ces pratiques : <http://www.bortzmeyer.org/dns-menteur.html>

L'AFNIC s'est d'ailleurs exprimée publiquement sur le sujet :

<http://www.afnic.fi/actu/nouvelles/185/avertissement-sur-la-transparence-et-la-neutralite-technique-de-l-internet-rfc-4924>

Cette pratique consiste donc pour un FAI à intercepter une réponse DNS originelle et à y substituer une réponse de synthèse. Les conséquences sont multiples :

- blocage du déploiement de systèmes de sécurité de bout en bout dans le DNS comme DNSSEC ;
- perturbation des applications autres que le Web ;
- paralysie des outils reposant sur le DNS comme les "DNS Blacklists" pour lutter contre le spam par exemple.

L'utilisateur se trouve donc face à une publicité non sollicitée, et face à une perturbation de son service d'accès à Internet. En outre, ceci bloque ou freine sans raison valable le développement d'applications qui seraient basées sur le DNS. C'est donc également un préjudice pour l'innovation.

#### 3ème orientation

L'AFNIC soutient le lancement de travaux sur la qualité de service de "l'accès à l'Internet". Elle se tient à disposition de l'ARCEP pour y contribuer.

#### 4ème orientation

L'AFNIC reconnaît l'intérêt de services gérés dans certains cas. Toutefois, elle s'étonne de la formulation de l'orientation qui offre aux FAI le "droit" aux services gérés, l'absence de dégradation de la qualité de service n'étant qu'une réserve. Nous formulons l'alternative suivante : *"Lorsqu'un FAI souhaite proposer un service géré, il s'assure que sa mise en place ne dégrade pas la qualité de l'accès à Internet, et qu'il respecte le droit de la concurrence et les règles sectorielles spécifiques"*.

Nous attirons également l'attention de l'ARCEP sur le fait que la référence à l'innovation dans cette partie du document peut apparaître biaisée. Si un "service géré" peut être source d'innovation pour l'opérateur ou son partenaire PSI, cette forme d'innovation ne doit pas faire oublier que l'essentiel de l'innovation sur les réseaux est liée au caractère ouvert et non discriminatoire de celui-ci, d'autant que plusieurs exemples d'applications innovantes de l'Internet ont vu le jour dans les extrémités du réseau et non dans son cœur.

Afin d'assurer la mise en œuvre de cette orientation, nous recommandons que le FAI ait obligation d'informer l'ARCEP des services gérés mis en place, de leurs caractéristiques et des PSI bénéficiaires.

#### 5ème orientation

L'AFNIC soutient l'orientation consistant à collecter des données sur le marché de l'interconnexion. Toutefois elle relève que cette initiative ferait plus de sens au niveau européen. En effet, une part importante des FAI opérant en France, des PSI s'adressant aux utilisateurs français, s'appuient sur des interconnexions européennes plutôt que strictement nationales. Londres et Amsterdam sont des points d'échange majeurs pour le trafic français. Nous recommandons donc que cette collecte soit au plus tôt étendue au niveau européen au minimum.

À cet égard, nous attirons l'attention sur une étude intéressante réalisée aux Etats-Unis par la société Arbor Networks et qui a suscité de nombreux échanges intéressants lors de réunions de l'IETF : <http://www.ietf.org/proceedings/10mar/slides/plenaryt-4.pdf>.

L'AFNIC souhaite également commenter certaines des pistes évoquées par l'Autorité à propos de ce marché.

En ce qui concerne les accords d'acheminement de trafic entre opérateurs de réseaux et éditeurs de service, le constat qui s'impose est que le très fort maillage du réseau et son caractère international rendraient vraisemblablement toute régulation ou réglementation nationale inopérante. Ainsi l'introduction d'une "terminaison d'appel" fixée avec un prix minimal pourrait déstabiliser de nombreux acteurs intermédiaires de la chaîne de valeur. Par ailleurs nous souhaitons souligner l'incongruité d'un tel prix minimal, alors que le prix actuel favorise le développement des communications électroniques, et est le résultat des mécanismes de marché.

Par ailleurs, les conflits entre opérateurs souvent importants, voire exerçant une influence significative sur le marché français, et éditeurs de services incontournables, paraissent totalement éligibles à la fois aux systèmes d'arbitrage commerciaux existants (type chambre de commerce internationale) et aux règles communes de la concurrence.

Enfin, au plan international, face à la multiplication des litiges de petite ampleur entre opérateurs de réseaux et éditeurs de service, l'émergence d'organismes de médiation ou d'arbitrage de ces différends serait extrêmement utile. Une telle initiative pourrait être le fruit d'un accord multipartite à l'initiative des autorités de régulation.

#### 6ème orientation (1er volet)

L'AFNIC considère que les pouvoirs publics devraient principalement porter leur effort sur la protection de l'utilisateur de l'Internet. Les problématiques de modèle économique sont en effet non seulement très mouvantes et instables, mais aussi fortement internationalisées, ce qui limite les capacités d'intervention efficace.

Le renforcement de la protection de l'utilisateur, par exemple contre des pratiques de gestion de trafic discriminatoires, est en revanche nécessaire car :

- les dispositifs de médiation actuels ne sont efficaces que pour des litiges locaux, liés en général à la facturation ou à la disponibilité des services et n'ont pas de caractère contraignant ;
- les utilisateurs individuels sont structurellement désavantagés s'ils effectuent une réclamation liée à la politique commerciale ou technique d'ensemble de l'opérateur ;
- l'ARCEP ne dispose à ce jour d'aucun moyen de règlement de différend à la demande d'un utilisateur.

En matière de transparence, l'AFNIC considère qu'il serait utile à l'ensemble des acteurs d'établir un référentiel commun décrivant la nature des offres d'accès à Internet mises sur le marché. Le RFC 4084 (<http://www.ietf.org/rfc/rfc4084.txt>) propose une nomenclature qui nous apparaît adaptée puisqu'elle distingue bien la connectivité complète de différentes formes de restriction. Un engagement des FAI de rattacher clairement chacune de leurs offres à cette typologie améliorerait nettement la lisibilité du marché.

#### 6ème orientation (2ème volet)

L'AFNIC soutient les recommandations formulées par l'ARCEP.

Bien que l'Internet mobile utilise des infrastructures réseaux distinctes, s'appuyant sur des ressources rares, nous ne voyons aucune raison objective justifiant pour autant de déroger aux principes de neutralité déjà énoncés. Il serait en revanche justifié que les opérateurs améliorent l'information des utilisateurs sur les caractéristiques réelles de leurs offres en la matière.

Nous ne sommes pas opposés pour cela à ce que la tarification des utilisateurs soit fonction de leur utilisation du réseau. Cette "utilisation du réseau" doit néanmoins exclusivement s'entendre comme l'utilisation de la ressource (volume de données par exemple) et non porter sur des usages, des technologies ou des services en particulier.

## Neutralité et enjeux internationaux

La gouvernance de l'Internet est une thématique si large qu'elle dépasse largement la présente consultation publique. Comme le relève le document, l'acteur le plus visible en la matière est l'ICANN, dont la mission est néanmoins restreinte à la coordination des ressources techniques (adresses IP, noms de domaine notamment). En raison de son activité, l'AFNIC en est un participant très régulier et reconnu et contribue à y faire valoir une approche plus équilibrée et internationale. L'AFNIC avait publié en 2008 un dossier thématique sur les acteurs-clés de la gouvernance de l'Internet (<http://www.afnic.fr/data/divers/public/afnic-dossier-gouvernance-internet-06-2008.pdf>).

Depuis le Sommet sur la Société de l'Information (SMSI) en 2005 à Tunis, un Forum sur la Gouvernance de l'Internet s'est également mis en place sous l'égide des Nations Unies. L'AFNIC y participe également, et nous considérons que la neutralité des réseaux devrait être un thème central de ce Forum pour les années à venir, tant l'ensemble des acteurs (les États bien sûr mais aussi les opérateurs, fournisseurs de services, et la société civile) ont besoin d'échanger sur ces sujets qui seront structurants pour nos sociétés à l'avenir. Cette approche multipartite est l'un des principaux acquis du SMSI.

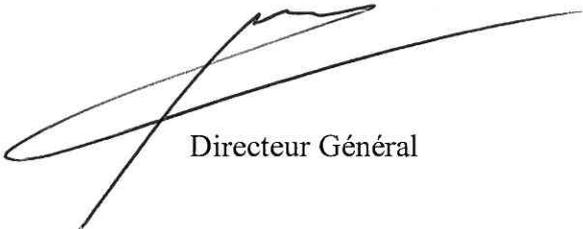
L'AFNIC avait appelé en 2008 avec le Forum des Droits de l'Internet et l'ISOC France à la mise en œuvre d'instances nationales et européennes de concertation du même type. Nous encourageons également l'ARCEP à accroître sa participation dans ces instances, et nous tenons à sa disposition pour une analyse plus détaillée de leur fonctionnement.

L'expérience du SMSI et des années de discussion qui ont suivi font notamment apparaître :

- que l'absence d'élément de régulation centrale de l'Internet est un facteur de résilience et de stabilité de l'infrastructure dont on peut considérer qu'il est intentionnel ;
- que les pays les plus favorables à une gouvernance plus coordonnée ont le plus souvent des objectifs liés à la protection de leurs politiques nationales (notamment les politiques de censure) ;
- que les États-Unis considèrent encore aujourd'hui l'Internet comme un actif stratégique majeur, et s'opposent fermement à toute évolution relative au contrôle des ressources techniques.

Aussi il nous paraît essentiel de dépasser l'idée d'une agence de régulation mondiale de l'Internet pour réfléchir au renforcement, notamment l'internationalisation, des coopérations existantes entre acteurs de toutes natures.

Mathieu WEILL



Directeur Général