

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires économiques

– Rapport d'information sur la neutralité de l'internet et des réseaux (*Mme Laure de La Raudière, rapporteure*)..... 2

Mercredi
13 avril 2011
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 63

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Serge Poignant**
Président



La commission a examiné le **rapport d'information de Mme Laure de La Raudière sur la neutralité de l'internet et des réseaux.**

M. le président Serge Poignant. Nous sommes réunis ce matin, en application de l'article 145 du règlement de l'Assemblée nationale, pour examiner le rapport de la mission d'information sur la neutralité de l'internet et des réseaux et nous prononcer sur sa publication. Cette mission a été constituée en septembre 2010 et ses travaux ont été confiés à Mmes Corinne Erhel, présidente, et Laure de La Raudière, rapporteure. Ils s'inscrivaient dans le prolongement d'une réflexion entamée dès la loi relative à la fracture numérique, de décembre 2009, dans laquelle le Parlement avait demandé au Gouvernement de lui remettre un rapport sur le sujet.

Je reviens brièvement sur les travaux qui ont été menés par la mission, pour souligner l'ampleur du travail fourni : une première série d'auditions a été réalisée de septembre 2010 à janvier 2011, conduisant à entendre plus de quatre-vingt acteurs ; fin janvier, de premières orientations ont été présentées en commission et diffusées aux acteurs entendus pour recueillir leurs réactions ; une table ronde a aussi été organisée en commission en mars sur le fonctionnement d'internet afin que de mieux comprendre les enjeux liés au réseau internet, qui fait l'objet des réflexions sur la neutralité.

La neutralité de l'internet est un sujet complexe, qui a des facettes techniques, économiques et juridiques. Je ne doute pas que le rapport présenté aujourd'hui nous permettra d'y voir plus clair sur le fonctionnement d'internet, ce qu'est la neutralité et les problèmes qui se posent aujourd'hui. Je pense aussi qu'il nous proposera des pistes opérationnelles pour régler ces problèmes. Mesdames les rapporteure et présidente, je vous passe la parole pour présenter votre travail.

Mme Laure de La Raudière, rapporteure. Avec la présidente, Mme Corinne Erhel, nous allons alterner la présentation de notre rapport. Je commencerai par rappeler l'importance d'internet sous ses différents angles dans la vie d'aujourd'hui. L'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce « la libre communication des pensées et des opinions ». Quel support aujourd'hui respecte mieux ces principes qu'internet ? Aussi nous devons œuvrer pour préserver les formidables avancées sociétales qu'il représente : démocratisation de l'accès au savoir, comme le fut en son temps la révolution de l'imprimerie ; participation des citoyens aux débats politiques ; promotion facile de nouvelles idées ; diffusion rapide des nouvelles technologies ; commercialisation universelle des produits et services ; coopération facilitée entre acteurs de toutes tailles au sein d'une filière industrielle ; développement économique des PME...

Ce sont autant d'opportunités, touchant tous les secteurs d'activité, porteuses de croissance que la France doit saisir. En France, internet représente aujourd'hui plus de 72 milliards d'euros de revenus, soit 3,7 % du PIB ; le numérique est la source d'un quart de la croissance et des créations nettes d'emploi ; il compte pour 40 % des gains de productivité.

Tous ces enjeux méritent que l'on fixe certaines règles pour préserver l'internet universel, immense bien collectif, qui ne doit pas être transformé au gré des intérêts de ses différents acteurs... C'est un objectif politique, économique et de société.

J'ajoute que nous nous sommes concentrées sur la question de la neutralité de l'internet. Il existe d'autres enjeux, notamment la fracture numérique territoriale ou sociale,

qui seront traités lors du prochain contrôle d'application de la loi de lutte contre la facture numérique.

Mme Corinne Erhel, présidente. Comme vient de le rappeler la rapporteure, Mme Laure de La Raudière, les impacts économiques et sociétaux d'internet sont fondamentaux.

Le débat sur la neutralité de l'internet s'engage dans un climat très passionné. Il est apparu aux États-Unis au début des années 2000, dans un contexte marqué par le maintien des monopoles locaux des câblo-opérateurs. En Europe, du fait d'une plus grande régulation sectorielle, le débat ne s'est développé qu'en 2008 à l'occasion de l'examen du troisième paquet télécoms, qui sera transposé très prochainement par voie d'ordonnance.

Or aujourd'hui, l'accroissement du trafic et les pressions pour instaurer des mesures de blocage mettent clairement en danger cette neutralité. Comme vous pouvez le voir dans le document qui vous a été distribué, la hausse du trafic s'accroît de manière importante, linéaire et continue sur le fixe et le mobile. Cette hausse du trafic s'accompagne d'une asymétrie croissante des flux, qui tient à l'utilisation de plateformes d'hébergement par de nombreuses applications du web 2.0. Elle fait peser des coûts sur les fournisseurs d'accès à internet, qui recherchent, de ce fait, des moyens de financement additionnels.

Par ailleurs, le législateur cherche de plus en plus à faire face à la dématérialisation qu'implique internet en mettant en œuvre des mesures obligatoires de blocage, avec la LCEN de 2004, la loi HADOPI de 2009, la loi sur les jeux en ligne de 2010 et la LOPPSI de 2011 et son « fameux » article 4 permettant à l'autorité administrative de prononcer des mesures de blocage sans l'intervention du juge.

La mission d'information a auditionné plus de cent acteurs, publié un pré-rapport le 27 janvier 2011 qui a été transmis aux membres de la commission et aux acteurs auditionnés, et réalisé des auditions complémentaires sur les sujets méritant un approfondissement, de façon à affiner les points les plus importants. C'est sur le fondement de ce travail que nous présentons ce rapport et nos préconisations.

Mme Laure de La Raudière. La mission avance neuf propositions pragmatiques équilibrées entre la nécessité absolue de garantir un accès à internet neutre et universel et les potentialités liées à l'innovation dans les réseaux : autant d'intérêts parfois antagonistes qu'il convient certainement de réguler avec doigté.

Le premier axe de proposition a pour objectif de protéger internet en le faisant entrer explicitement dans le champ de la régulation des communications électroniques. Il existe aujourd'hui un risque que se développent des pratiques non neutres qui réduiraient la capacité des utilisateurs d'internet à choisir l'usage qu'ils font du réseau. Pour faire face à ce risque, il est proposé de donner une portée juridique au principe de neutralité de l'internet, en fixant de manière générale sa promotion comme objectif aux autorités réglementaires (ce qui est l'objet du premier axe) et, de manière plus spécifique, en apportant des garanties sur les points qui suscitent le plus d'inquiétudes (ce qui est l'objet des axes suivants).

La première proposition de cet axe est de définir dans la loi le principe de neutralité, comme « la capacité pour les utilisateurs d'internet d'envoyer et de recevoir le contenu de leur choix, d'utiliser les services ou de faire fonctionner les applications de leur choix, de connecter le matériel et d'utiliser les programmes de leur choix, dès lors qu'ils ne nuisent pas

au réseau, avec une qualité de service transparente, suffisante et non discriminatoire, et sous réserve des obligations prononcées à l'issue d'une procédure judiciaire et des mesures nécessitées par des raisons de sécurité et par des situations de congestion non prévisibles ».

La deuxième proposition est, une fois défini dans la loi le principe de neutralité, d'en faire un objectif politique et de donner au pouvoir réglementaire la capacité d'imposer des obligations pour le promouvoir, dans le cadre de la neutralité.

Mme Corinne Erhel. L'objectif du deuxième axe de proposition est d'éviter au maximum d'obliger les opérateurs à bloquer des communications électroniques car le blocage a des effets négatifs directs (restriction de la liberté d'expression et de communication) et indirects (surblocage, développement du chiffrement, etc.). Ces effets négatifs ne sont pas toujours correctement pris en compte dans les textes législatifs. De plus, et c'est ce que j'ai souligné tout à l'heure, l'éclatement des bases législatives (LCEN de 2004, loi sur les jeux en ligne de 2010, code de la propriété intellectuelle) est un facteur de confusion. D'où deux propositions assez fortes : la première étant de s'interroger plus avant sur la justification des mesures de blocage légales, en dépit de leur légitimité apparente, du fait de leur inefficacité et des effets pervers qu'elles sont susceptibles d'engendrer ; et la seconde d'établir, dès à présent, une procédure unique faisant intervenir le juge, ce qui implique de revenir sur l'article 4 de la LOPPSI.

Mme Laure de La Raudière. Je souhaite apporter un complément sur ce dernier point. Nous avons rencontré de très nombreux acteurs, une des idées qui a émergé au cours de ces discussions est que le bilan entre les coûts et les risques du blocage d'un côté et ses bénéfices d'un autre côté risque souvent d'être négatif. Il faut que les pouvoirs publics évaluent précisément si la généralisation de pratiques réservées aujourd'hui aux *geeks* (chiffrement, recours à des proxy, etc.) ne ferait pas de cette solution un remède pire que le mal.

Mme Corinne Erhel. L'objectif du troisième axe est qu'internet doit rester la plateforme ouverte qu'il est aujourd'hui. Le risque vient du fait que la qualité de l'internet public pourrait rapidement se dégrader à cause de l'augmentation importante des flux, si les fournisseurs d'accès à internet n'investissent pas suffisamment dans les réseaux ou s'ils privilégiaient la commercialisation des services gérés. Renforcer le choix du consommateur apparaît être la première solution permettant de faire face à ce risque : en l'absence de défaillances de marché, il semble suffisant, pour protéger ce choix, d'assurer la transparence sur l'accès à internet en réservant l'appellation internet aux seuls accès neutres (proposition n° 5) et en instituant un observatoire de la qualité de l'internet (proposition n° 6) ; dans l'hypothèse où la concurrence ne permettrait pas au consommateur d'opter pour un accès à internet neutre de qualité à un prix raisonnable, la capacité de choix du consommateur devrait être rétablie par des moyens plus contraignants en imposant aux fournisseurs d'accès à internet des exigences garantissant la qualité d'internet (proposition n° 7).

La proposition n° 5, dont je souligne l'importance et la nouveauté, est de réserver l'appellation « internet » aux seules offres respectant le principe de neutralité. La proposition n° 6 est de mettre en place un observatoire de la qualité de service. Nous avons vu au cours des auditions que cette qualité est mesurable. Enfin, la proposition n° 7 consiste à charger l'ARCEP de garantir la qualité de l'internet, donc à renforcer ses pouvoirs en la matière.

Mme Laure de La Raudière. L'objectif du quatrième axe est de ménager un bon équilibre économique entre les différentes catégories d'acteurs afin que l'écosystème d'internet continue à se développer et à innover, tout en garantissant la couverture des investissements de réseau permettant de maintenir un internet de qualité. Le risque vient de ce que la hausse asymétrique du trafic internet, conjuguée au plafonnement du prix payé par les consommateurs et au caractère arbitraire des flux financiers sur les marchés bifaces font peser une forte incertitude sur l'évolution des rapports économiques des différentes catégories d'acteurs et la soutenabilité de leurs modèles économiques. Il faut s'assurer que, si les fournisseurs d'accès à internet sont obligés de fournir un internet de qualité suffisante, leur modèle économique leur permette effectivement de le faire. L'institution d'une « terminaison d'appel data » permettant de couvrir les coûts variables du réseau constitue, selon les informations recueillies par la mission, une piste intéressante. La réflexion doit se poursuivre sur ce point car les marchés liés au réseau internet sont encore mal connus (proposition n° 8) et l'opportunité de mettre en œuvre cette solution demande à être évaluée de façon approfondie (proposition n° 9).

Les fournisseurs d'accès à internet reçoivent aujourd'hui des internautes le prix des abonnements forfaitaires illimités ; ils échangent du trafic avec d'autres opérateurs, ce trafic étant de plus en plus asymétrique. Traditionnellement, ce *peering* était gratuit. Depuis quelques années se développent des pratiques de *peering* payant. Le marché de l'interconnexion n'est pas régulé, ni transparent et ne couvre que partiellement les coûts variables engendrés par l'augmentation du trafic sur les réseaux d'accès. Nous pensons qu'une des solutions pourrait être d'établir une facturation au niveau de l'interconnexion afin de couvrir ces coûts variables. Je mets tout au conditionnel car il n'est pas possible, pour des raisons concurrentielles et juridiques, d'imposer ce système seulement en France, et même si nous avons cherché à documenter les questions économiques, en demandant d'abord des informations aux acteurs, puis leur renvoyant un questionnaire, nous ne sommes pas en mesure de présenter une analyse très robuste sur ce point. Il faut donc que l'opportunité d'établir une terminaison d'appel data, c'est-à-dire ce tarif régulé d'interconnexion, soit analysée en profondeur au niveau européen (proposition n° 9) et que, de manière plus générale, les enjeux économiques soient mieux mesurés (proposition n° 8).

M. le président Serge Poignant. Je vous remercie, mes chères collègues, pour cette présentation à la fois nourrie et claire, sur un sujet ô combien complexe. Je laisse maintenant la parole aux représentants des groupes.

M. Lionel Tardy. Je souhaiterais, à mon tour, remercier les deux rapporteuses pour cet excellent travail, qui fait suite à la remise de nombreux documents qui nous ont permis d'y voir plus clair et qui succède également à une proposition de loi qu'avait déposée M. Christian Paul il y a quelques semaines et dont je souligne également le travail. Je salue donc cette étude de grande qualité, qui comporte de réelles propositions (dont certaines sont étonnantes, comme celles qui figurent dans le deuxième axe) consécutives à plusieurs auditions extrêmement riches, puisque vous avez notamment entendu des personnes qui sont en dehors des circuits habituels, et qui défendent des démarches tout à fait intéressantes. Je souligne également cette démarche participative avec la distribution très utile d'un pré-rapport aux membres de la commission et aux personnes auditionnées.

Ce rapport était indispensable car, avant de légiférer, il importe de savoir exactement où nous en sommes : une expertise, émanant du Parlement et non d'un groupe ayant quelque intérêt en ce domaine, était donc nécessaire. La neutralité de l'internet est un sujet très

important et il est essentiel de bénéficier d'un tel document avant d'étudier la transposition dans notre droit interne du troisième paquet télécom.

M. François Brottes. Je salue, à mon tour, l'excellent travail réalisé par nos deux rapporteuses dont la Commission des affaires économiques peut légitimement être fière, ce rapport faisant à la fois preuve de pédagogie et comportant une analyse extrêmement approfondie des problèmes en présence.

Je souhaiterais néanmoins à l'avenir que, lorsqu'une commission comme la nôtre effectue un travail transversal de la sorte, l'audience soit élargie aux autres commissions qui pourraient également être intéressées à ce sujet comme, en l'espèce, la commission des Lois ou celle des Affaires culturelles. Je profite de cette digression pour mettre en garde la majorité quant au texte de révision constitutionnelle sur les finances publiques qui va bientôt être débattu : je le dis avec gravité, ce texte comporte une atteinte grave et intolérable à l'égard des droits du Parlement, notamment de son droit d'amendement. Si les initiatives budgétaires et fiscales ne peuvent plus être présentées que dans le cadre d'une loi de finances, notre commission verrait sa capacité d'initiative extrêmement réduite ! Qu'on fasse une étude sur le nombre d'amendements que nous n'aurions pu, dans ce cadre, déposer sur des textes comme la loi de modernisation de l'économie (LME) ou la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) ! C'est un sujet extrêmement grave.

Pour en revenir au sujet qui nous réunit ce matin, je souhaiterais poser quelques questions rapides à nos rapporteuses :

– vous avez fait allusion tout à l'heure à une somme de 6 milliards d'euros mais sait-on mesurer les milliards d'euros car, certes, internet crée un chiffre d'affaires mais c'est fatalement au détriment d'autres activités (je pense au courrier par exemple) : de ce fait, comment mesurer ce solde de 6 milliards puisque c'est en valeur nette qu'il est intéressant de le mesurer ?

– est-il, par ailleurs, pertinent de n'avoir qu'une approche strictement nationale sur ce sujet ? Ne faut-il pas avoir une perspective qui soit plus large ?

– existe-t-il un véritable risque d'embouteillage d'internet ou un risque de mainmise d'un opérateur sur internet (je pense, par exemple, à Google qui impose ses choix et ses critères lorsqu'on utilise son moteur de recherche) ? Vous avez à ce sujet souligné qu'il pouvait être pertinent de revoir certains points de la loi sur les jeux en ligne, de celle sur la HADOPI ou sur la LOPSSI : c'est bien la preuve que d'autres commissions que la nôtre sont intéressées par ce sujet !

– avez-vous des espoirs quant à l'amélioration de la desserte territoriale ? J'avoue être assez pessimiste sur ce sujet car le Gouvernement ne me semble pas faire preuve de beaucoup de volontarisme alors qu'internet apparaît plus que jamais comme un bien essentiel ;

– enfin, il existe un droit au respect de la vie privée, un droit à l'oubli pour tout ce qui a pu être mis en ligne sur internet. Vous défendez d'emblée la liberté d'expression et c'est une très bonne chose mais que pensez-vous de ce droit à l'oubli qui me semble tout aussi important ?

M. le président Serge Poignant. J'ai les mêmes préoccupations que vous en ce qui concerne certaines dispositions du projet de loi de révision constitutionnelle, à l'instar

d'ailleurs des autres présidents de commission : c'est un sujet de la plus haute importance, de même que je suis sensible aux problèmes afférents à la question des études d'impact ou non à l'égard des propositions de loi, de leur évaluation...

M. Jean Dionis du Séjour. Je tiens, à mon tour, à féliciter les rapporteuses pour le travail considérable accompli, pour ce travail bipartisan qui pourrait presque être qualifié de centriste ou, en tout cas, de travail d'union nationale !

Je tiens également à marquer mon accord avec les propos de M. François Brottes sur cet éventuel affaiblissement du droit d'amendement contenu dans le projet de loi de révision constitutionnelle : quelle serait, de ce fait, notre capacité à agir, à déposer des propositions de loi ?

Sur le blocage d'accès à internet, il faut en effet revoir et reconsolider le cadre légal applicable : les textes sont nombreux, contestés et forment un ensemble qui manque de cohérence. Il faut réétudier cet ensemble. Vous avez présenté de bonnes propositions à ce sujet mais comment pensez-vous pouvoir les mettre en œuvre ?

La neutralité d'internet ne se pose pas de la même manière chez nous et aux États-Unis, par exemple, où des producteurs de contenus sont également des FAI : en France, ce qui pose avant tout question, c'est l'encombrement, notamment de l'internet mobile. Comment pensez-vous qu'il soit possible de gérer cet encombrement ?

Sur la question du financement que vous avez abordée en introduction, ce sont les abonnements des internautes qui, en France, financent internet : comment se fait-il que les points de financement ne soient pas apparus d'eux-mêmes sur le marché ?

Mme Frédérique Massat. À mon tour, je salue ce travail remarquable, qui se concrétise notamment par des propositions intéressantes. Je souhaiterais d'ailleurs savoir comment les rapporteuses comptent désormais les mettre en œuvre : par le biais du dépôt d'une proposition de loi ? Sous une autre forme législative ?

Sur la question du financement, il faut assurer le financement pérenne par le biais de deux interventions que vous nous avez présentées en introduction de votre rapport : documenter les enjeux économiques liés au réseau internet et évaluer de manière approfondie la mise en œuvre d'une terminaison d'appel data au niveau européen. Il semblerait qu'il existe sur ce sujet des contraintes de mise en œuvre au niveau de l'Union européenne : existe-t-il une possibilité pour que la France puisse avoir une vision claire de ce sujet, permettant ensuite de conduire une démarche au plan européen ? Quant à votre seconde proposition, pourriez-vous la détailler ? Vous avez soumis vos propositions à d'autres acteurs, certains y étant favorables, d'autres non : pouvez-vous nous en donner les raisons ?

M. Michel Piron. La neutralité de l'internet peut être technique mais également économique et politique. La question du blocage se pose car on ne doit pas confondre liberté d'expression et liberté de diffuser n'importe quoi (programmes pédophiles ou pédopornographiques par exemple). Vous semblez préférer l'intervention du juge a priori plutôt que le recours à un blocage de la part de l'autorité administrative avec possibilité de la contester ensuite devant le juge, alors que cette seconde formule présente pourtant l'avantage d'être beaucoup plus rapide. Ne pensez-vous pas que le recours systématique au juge pose des problèmes de délais de mise en œuvre ?

M. Kléber Mesquida. Je souligne également l'excellente qualité de ce rapport d'information qui peut laisser présager un consensus ou, en tout cas, une convergence de vues sur ce sujet pour l'avenir. Notre groupe avait déposé une proposition de loi sur ce thème mais on nous avait demandé d'attendre le dépôt de ce rapport ainsi que de celui qui doit être fait par la Commission européenne. Attendons de voir ce qu'il en ressortira ! Dans l'immédiat néanmoins, avez-vous des informations sur les intentions que pourrait avoir le Gouvernement sur la neutralité de l'internet ou sur l'éventuel dépôt d'une proposition de loi sur ce sujet ? Et, dans l'affirmative, sous quel délai ? Enfin, comment pensez-vous qu'il soit possible de traduire un juste équilibre entre accès à internet et liberté d'investir ?

M. François Loos. J'aimerais connaître votre opinion sur l'utilisation des logiciels libres dans la gestion d'internet. En effet, les partisans des logiciels libres affirment que les logiciels propriétaires peuvent être manipulés. Par ailleurs, l'examen de la neutralité d'internet n'a de sens qu'à l'échelle internationale. À cet égard, vous indiquez que la loi américaine utilise depuis 2005 le critère de l'absence de discrimination déraisonnable. Que faut-il entendre par là ? Peut-il y avoir des discriminations raisonnables ? Enfin, vers qui se tourner pour obtenir une amélioration de la qualité du service, rendue indispensable par le recours croissant à internet ? Des objectifs de qualité peuvent-ils être définis dans le respect de la neutralité ?

Mme Pascale Got. Le principe du libreaccès à internet n'est-il pas déjà battu en brèche par la persistance de zones blanches ? Par ailleurs, comment l'action des régulateurs nationaux se concilie-t-elle avec celle des institutions européennes ? Enfin, dans quelle mesure allez-vous prendre en compte les derniers événements politiques au Moyen-Orient et l'utilisation faite par la Chine du réseau dans la suite de votre travail ?

M. Jean-Pierre Nicolas. Je tiens également à insister sur la grande qualité de ce rapport. Cela étant dit, je m'interroge, comme d'autres collègues, sur la possibilité de n'avoir qu'une approche franco-française de ce sujet. Je crois, par ailleurs, que la question du financement doit être précisée. Enfin, s'agissant du deuxième axe de vos propositions, n'y a-t-il pas d'incompatibilité avec les lois « Hadopi » et « Loppsi » ? Faut-il modifier ces textes ?

Mme Catherine Coutelle. Vous soulignez à juste raison les avancées sociales et le bien-être collectif suscités par internet. C'est un aspect extrêmement favorable de la mondialisation. Mais vous ne parlez pas des risques ; or, internet inquiète pourtant beaucoup de parents. Vous évoquez, par ailleurs, la participation des citoyens au débat relatif à internet. À cet égard, existe-t-il des associations d'utilisateurs et se font-elles entendre ? S'agissant du deuxième axe de vos propositions, vous rappelez que l'éclatement législatif est facteur de confusion. Allez-vous déposer une proposition de loi qui harmoniserait et simplifierait la législation, tout en consacrant les deux principes que sont la reconnaissance de la neutralité d'internet et l'intervention du juge ?

M. Alain Suguenot. Je tiens à souligner le chemin parcouru depuis 2005 et l'institution des « Digital Rights Management », à l'heure où Orange vient d'inventer la licence globale optionnelle. En premier lieu, il me paraît nécessaire de préciser les moyens de financement nécessités par le recours croissant aux bandes passantes. En tout état de cause, il me semble que l'on est condamné à un réseau internet à plusieurs vitesses. Enfin, concernant le deuxième axe de vos propositions, je préfère la notion de filtrage à celle de blocage, qui me paraît inconciliable avec la neutralité, car il renvoie à certaines pratiques des autorités chinoises ou libyennes.

M. Jean-Louis Gagnaire. Les membres de cette commission sont convaincus par votre démonstration, mais il convient de persuader le reste de nos collègues, qui ne s'intéressent parfois à internet qu'à travers le prisme de la couverture des zones blanches. Internet constitue un enjeu économique majeur et la France a rattrapé son retard en ce domaine. Toutefois, il convient de reconstruire un cadre juridique fiable, plus unifié. S'agissant du mode de financement, l'usager doit prendre la plus grande part, l'intervention publique étant limitée à l'aménagement du territoire. En ce sens, plus la bande passante est utilisée, moins le coût global est élevé ; à cet égard, on constate que le très haut débit concerne essentiellement des usages ludiques. Plus globalement, on peut dire qu'un écosystème est en train de se développer. Quelles suites entendez-vous donner à ce travail ?

M. Jean-Charles Taugourdeau. Vous faites référence à la libre communication des pensées et des opinions, mentionnée à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Mais je crois également nécessaire d'insister, à l'instar de M. François Brottes, sur le droit à l'oubli. La loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse prévoit la publicité des condamnations. Or, nous sommes tous menacés par la divulgation d'opinions diffamatoires sur internet. Il convient donc d'opérer une publicité comparable des condamnations pour diffamation au titre d'écrits publiés sur le réseau.

M. Philippe Armand Martin. Les moyens de filtrage que vous avez évoqués peuvent être utilisés à des fins très différentes, selon qu'ils empêchent l'accès aux sites pédopornographiques ou qu'ils restreignent les libertés. Rappelons-nous les levées de boucliers suscitées par la loi « Hadopi ». Comment concilier les impératifs de protection contre les dangers d'internet et de respect de la vie privée ? Par ailleurs, comment faire en sorte qu'internet demeure un média technologique et non un simple marché ?

M. René-Paul Victoria. On prend conscience à la lecture de cet excellent rapport des enjeux économiques et sociétaux d'internet, ainsi que de la nécessité de sécuriser le réseau. Vous avez employé à de nombreuses reprises les termes de filtrage et de blocage, ce qui montre bien l'étendue des actions à mener en la matière. Vous faites également référence à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme, mais n'oublions pas que tout le monde n'a pas accès à internet. Peut-être pourriez-vous faire un ajout pour souligner l'importance de l'accès de tous au réseau ?

M. Lionel Tardy. Les affaires Stanjames et Wikileaks ont montré que les procédés de filtrage pouvaient être contournés, notamment grâce à des sites miroirs. Pour revenir au thème général du rapport, il y a deux questions fondamentales : la neutralité du réseau lui-même et la neutralité des moyens permettant son utilisation – terminaux et moteurs de recherche. Beaucoup d'interrogations concernent l'attribution des licences 4G, les flux vont devenir exponentiels. Il faudrait approfondir certains sujets : les interconnexions, l'équilibre des flux financiers et la répartition équitable des revenus. Le financement est la priorité absolue. Pour le reste, je partage pleinement vos recommandations concernant les moyens de remédier au filtrage.

Mme Corinne Erhel. Plusieurs d'entre vous nous ont posé des questions concernant des thèmes qui sont ou qui vont être portés dans d'autres missions. Je pense tout particulièrement à l'aménagement numérique du territoire, préalable essentiel. Ce thème sera abordé au terme de la présente mission, dans le cadre du rapport d'application de la loi de lutte contre la fracture numérique. Nous reviendrons alors sur l'ensemble des dispositions votées il y a un an, nous les évaluerons et formulerons des préconisations. La présente mission porte sur la neutralité des réseaux et nous avons fait en sorte de bien calibrer nos travaux et

d'en délimiter le périmètre de façon à ne pas interférer avec d'autres travaux. Les commissions des Lois et des Affaires culturelles mènent également une mission d'information commune sur la protection des droits de l'individu dans la révolution numérique : cette mission abordera des sujets tels que le droit à l'oubli.

Quant aux neuf propositions réparties en quatre axes que nous formulons dans notre rapport, elles me paraissent interdépendantes. Il ne me paraît pas censé de mettre en œuvre l'une de ces mesures isolément, sans tenir compte des autres. Les premières mesures que nous préconisons sont liées à l'inscription du principe de neutralité : elles concernent le filtrage, le blocage et l'intervention du juge, et sont complémentaires à la réflexion à mener sur l'instauration potentielle d'une terminaison data au niveau européen. Tout se tient.

Plusieurs d'entre vous s'interrogent quant à la capacité de mise en œuvre de ce rapport. Il est évident qu'il faudra trouver une majorité pour le faire dans la mesure où nous revenons sur un certain nombre de dispositions votées récemment, notamment l'article 4 de la LOPPSI. M. Michel Piron soulevait le risque de lenteur de la prise de décision en cas d'intervention du juge dans le cadre d'un blocage. Mais d'un point de vue politique, si la justice disposait de davantage de moyens, on pourrait aller plus vite.

Sur les aspects économiques de notre rapport, on a eu du mal à trouver de la documentation, des raisonnements et des chiffres. On dispose d'ordres de grandeur mais pas de chiffres précis sur les évolutions et les relations financières entre les différents acteurs. À la page 22 de notre rapport, nous citons deux études en notre possession : l'une, réalisée par McKinsey, qui concerne l'impact d'internet sur l'économie française, commandée par Google, l'autre, d'AT Kearney, intitulée *Internet Value Chain Economics*, commandée par les fournisseurs d'accès à internet. On a donc absolument besoin de disposer d'une base d'informations économiques plus précise et plus indépendante de manière à avoir une meilleure connaissance des flux financiers entre les différents acteurs, afin de pouvoir évaluer de façon beaucoup plus précise les difficultés qu'il peut y avoir dans la répartition de la chaîne de valeur. Ainsi que nous le préconisons dans notre proposition n° 9, la réflexion sur la neutralité et sur les enjeux économiques en général a une dimension mondiale. Il doit aussi y avoir une réflexion à l'échelle européenne.

Enfin, il faut absolument cesser de légiférer au coup par coup sur le thème d'internet. On a besoin d'une base législative consolidée. C'est dans ce sens qu'est orienté notre rapport. Parfois on adopte des amendements portant sur des textes très différents qui ne sont pas nécessairement consacrés à internet, et qui peuvent être en contradiction avec les objectifs globaux que nous nous fixons en la matière. Nous devons disposer d'un environnement juridique stable dans le temps, afin de légiférer de manière beaucoup plus efficace.

Mme Laure de La Raudière. Avant d'aborder d'autres thèmes, je commencerais par une requête à l'attention du président de la Commission. Nos collègues commissaires saluent le travail de la commission des Affaires économiques, mais comme l'a rappelé Mme Corinne Erhel, la commission des Lois et la commission des Affaires culturelles mènent une mission d'information commune sur la protection des droits de l'individu dans la révolution numérique. Cette mission couvre plusieurs sujets parmi lesquels le droit à l'oubli. De notre côté, outre le présent rapport d'information, nous allons rédiger un rapport sur l'application de la loi relative à la lutte contre la fracture numérique dont nous évaluerons l'efficacité. L'ensemble de ces travaux devrait être prêt au début du mois de juillet. Il serait donc possible de mettre en commun les travaux de ces trois commissions, d'en faire la synthèse et d'organiser ensuite un grand débat sur internet.

M. le président Serge Poignant. Je vais me rapprocher de mes collègues présidents des commissions des Lois et des Affaires culturelles. Je ne peux pas encore vous indiquer aujourd'hui la forme que prendra ce travail de synthèse.

Mme Laure de La Raudière. Concernant le filtrage et le blocage, je comprends bien les remarques de MM. Michel Piron, Philippe Armand Martin, René-Paul Victoria, Mme Catherine Coutelle et M. Jean-Charles Taugourdeau sur le fait que l'on ne mentionne guère dans notre rapport les risques liés à internet. Cela relève en effet plutôt de la mission commune des commissions des Lois et des Affaires culturelles. Cela étant, dans le cadre de nos propositions relatives au filtrage et au blocage, on demande – préalablement à toute décision de filtrage ou de blocage – que l'on en mesure l'efficacité. Car, de toute manière, toute décision dans ce domaine a des effets pervers par rapport à l'évolution du comportement des internautes et par rapport à celle du fonctionnement du réseau. Selon les méthodes utilisées, on peut aboutir à des situations de surblocage. Un exemple emblématique : le Pakistan a voulu bloquer l'accès à Youtube. Il a utilisé la technique dite de blocage « BGP » et cela a bloqué Youtube dans le monde entier ! C'est pourquoi la mission préconise que l'on vérifie, avant de mettre en œuvre de telles mesures, si l'on ne risque pas d'engendrer un remède pire que le mal. Il est donc nécessaire d'analyser techniquement comment ces mesures fonctionnent et de comparer les coûts et les risques avec bienfaits escomptés.

Notre deuxième proposition consiste à saisir systématiquement un juge : en effet, un délit commis sur internet est de même nature qu'un délit commis en dehors d'internet. Il doit donc être jugé suivant la même procédure. Les sanctions pourront être différentes mais rien ne justifie des différences procédurales pour un même délit. La raison en est que tout le droit existant s'applique sur internet. La semaine dernière, nous avons voté une disposition dans le code électoral, qui s'applique spécifiquement à internet. C'est une loi bavarde et inutile. On sait très bien qu'un amendement peut être adopté en toute bonne foi pour couvrir un risque avéré, même si la disposition législative que l'on introduit n'est pas absolument nécessaire, parce que le droit s'applique sur internet.

S'agissant de la gestion de trafic sur internet, on préconise le « best effort ». On ne souhaite pas, comme aujourd'hui, d'écrasement spécifique sur certains protocoles en heure de pointe, y compris sur le mobile. Si on appelle le service « internet », il n'est pas justifié que l'on écrase, en heure de pointe, un protocole particulier. Si on le fait pour des raisons de dimensionnement des réseaux mobiles, mieux vaut alors appeler ce service de la « data mobile » qu'« internet ». Il s'agit d'une défense très politique de ce qu'est internet. Lorsque l'on vend internet, on vend de l'accès à *tout* internet. Les acteurs ne nous ont pas demandé de pouvoir procéder à la différenciation de services sur internet, mais de pouvoir développer les services gérés, qui ne sont pas sur internet. Ils utilisent les mêmes tuyaux mais ne sortent pas sur le réseau d'internet. Nous sommes favorables au libre développement des services gérés à condition que l'on ait une garantie de qualité suffisante sur internet – en d'autres termes, que les services gérés n'occupent pas toute la place dans les tuyaux – et que l'on étudie de manière beaucoup approfondie la possibilité de développer une terminaison d'appel data.

La terminaison d'appel data constituerait un véritable risque si elle était mise en œuvre au niveau « franco-français ». Si l'on impose à tous les acteurs, quels qu'ils soient, de n'utiliser le terme d'internet que pour désigner internet, il n'y a pas en revanche pas, selon nous, de risque de distorsion de concurrence entre acteurs.

S'agissant de la suite, nous ne disposons pas encore de la communication de la Commission européenne. Nous avons cependant décidé de vous présenter notre rapport. Je ne

me vois cependant pas déposer une proposition de loi avant la publication de cette communication, prévue fin mai. Certains groupes de travail sont organisés sur le sujet et nous aurons accès aux travaux de la Commission européenne vers le mois de juillet. Avant de déposer une proposition de loi, je devrai discuter avec le Gouvernement puisque l'une de nos propositions remet en cause un dispositif voté : l'article 4 de la LOPPSI.

M. Jean Dionis du Séjour. Un travail considérable a été accompli. Toujours est-il qu'un certain nombre de points durs ne sont pas réglés : la gestion de l'encombrement et le calendrier législatif. Il n'y aura pas d'initiative parlementaire avant 2012 : ce sont des sujets qui sont « chauds » sur le plan politique et de plus, on attend la publication du Livre blanc européen.

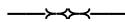
Mme Corinne Erhel. C'est là un point sur lequel j'avais insisté lors de l'examen de la proposition de loi de M. Christian Paul et du groupe socialiste. Il y a en effet un risque de report *sine die* du fait du retard dans la publication de la communication de la Commission européenne puis du calendrier électoral de 2012 avec l'élection présidentielle et les élections législatives. Cependant, c'est un sujet central qui touche l'ensemble de l'économie et de la société. Si l'on souhaite rendre nos propositions efficaces, il ne faut guère tarder à les mettre en place.

Mme Laure de La Raudière. Je souhaiterais répondre à une dernière question, qui consiste à savoir pourquoi le marché de l'interconnexion n'est pas apparu avant : c'est parce qu'il n'est absolument pas transparent, car les fournisseurs d'accès à internet ont vis-à-vis des fournisseurs de contenu un monopole d'accès par rapport aux internautes et par rapport à leurs clients. C'est pourquoi il y a des tensions sur ce marché de l'interconnexion.

Enfin, je souhaiterais discuter avec le Gouvernement pour que soit inscrite la proposition de loi dans l'une des niches parlementaires. Du fait de l'examen du budget, la prochaine niche parlementaire sera en décembre ou en janvier.

M. le président Serge Poignant. Il me reste à vous demander l'autorisation de publier ce rapport.

La Commission autorise la publication du rapport.



Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du mercredi 13 avril 2011 à 10 heures

Présents. - M. Jean-Paul Anciaux, M. Thierry Benoit, M. François Brottes, Mme Catherine Coutelle, M. Jean-Michel Couve, M. Jean-Pierre Decool, M. Jean Dionis du Séjour, M. William Dumas, Mme Corinne Erhel, M. Daniel Fasquelle, M. Yannick Favennec, Mme Geneviève Fioraso, M. Jean-Louis Gagnaire, M. Jean Gaubert, M. Bernard Gérard, Mme Pascale Got, M. Jean-Pierre Grand, Mme Anne Grommerch, M. Henri Jibrayel, Mme Conchita Lacuey, Mme Laure de La Raudière, M. Pierre Lasbordes, M. Michel Lefait, M. Jean-Marc Lefranc, M. Jacques Le Guen, M. Michel Lejeune, Mme Annick Le Loch, M. Jean-Claude Lenoir, M. Jean-Louis Léonard, M. François Loos, Mme Jacqueline Maquet, Mme Marie-Lou Marcel, M. Jean-René Marsac, M. Philippe Armand Martin, Mme Frédérique Massat, M. Kléber Mesquida, M. Jean-Marie Morisset, M. Jean-Pierre Nicolas, M. Daniel Paul, M. Germinal Peiro, M. Michel Piron, M. Serge Poignant, M. François Pupponi, Mme Chantal Robin-Rodrigo, M. Francis Saint-Léger, M. Alain Suguenot, M. Lionel Tardy, M. Jean-Charles Taugourdeau, M. René-Paul Victoria, M. François-Xavier Villain, M. Jean-Michel Villaumé

Excusés. - M. Jean Auclair, M. Christian Blanc, M. Pierre Gosnat, M. Louis Guédon, M. Gérard Hamel, M. Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Anny Poursinoff, M. Jean Proriol, M. Michel Raison, M. Bernard Reynès, M. Alfred Trassy-Paillogues

Assistait également à la réunion. - M. Daniel Goldberg