

Péage numérique européen et financement des réseaux de télécommunications

Position de Numeum

1. Contexte et enjeux

Alors que la Commission européenne a annoncé le lancement pour début 2023 d'une consultation sur un nouveau cadre de régulation des infrastructures de réseaux (*Connectivity Infrastructure Act*), **Numeum rappelle que le mouvement de transformation numérique de nos sociétés et de nos entreprises doit s'accélérer et non être freiné par la création de barrières à l'innovation.**

Une nouvelle contribution des fournisseurs de services numériques au financement des réseaux est actuellement avancée par certains opérateurs de télécommunications, au nom d'un « *fair share* ». Ce « *fair share* » ou faudrait-il plutôt l'appeler ce « **péage numérique européen** » remettrait en cause le modèle actuel de financement d'Internet, qui a déjà prouvé sa pertinence. Cette idée se fonde largement sur des hypothèses fausses et pourrait avoir des effets dramatiques sur l'attractivité technologique de notre continent.

Numeum alerte les pouvoirs publics sur cette proposition et ses implications concrètes, afin qu'un débat informé puisse se tenir lors de l'ouverture de la consultation de la Commission européenne.

2. Remettre en cause le modèle actuel de financement d'Internet tient plus de l'idéologie que du pragmatisme : la « troisième voie européenne » montre chaque jour sa pertinence

Ces dernières années, **l'accès à Internet n'a cessé de s'améliorer dans l'Union européenne** : 97,9 % des foyers européens ont accès à au moins l'une des principales technologies haut débit et 99 % sont couverts en 4G¹. La quasi-totalité des Français (94 %) déclarent désormais que l'accès à Internet leur est devenu indispensable². Les prix payés par les Européens pour leur connexion fixe et mobile n'en sont pas moins parmi les plus bas du monde³. Notre continent est par ailleurs une **terre d'innovation et d'investissement** pour les

¹ Commission européenne, « Couverture Haut Débit en Europe 2021 : compte-rendu des progrès réalisés en vue des objectifs de couverture fixés dans la décennie numérique », 2022. URL : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-connectivity>

² Sondage Toluna Harris Interactive pour le Mouvement européen France, « Le regard des Français sur les fournisseurs d'accès à Internet et le financement des infrastructures de réseaux », octobre 2022. URL : https://harris-interactive.fr/opinion_polls/le-regard-des-francais-sur-les-fournisseurs-dacces-a-internet-et-le-financement-des-infrastructures-de-reseaux/

³ Commission européenne, « Prix du haut débit mobile et fixe en Europe 2021 », 2022. URL : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-connectivity>

fournisseurs de services numériques qui viennent s'y créer ou s'y exporter. Le nombre d'entreprises valorisées plus d'un milliard de dollars, les licornes, est par exemple passé de 30 en 2014 à 283 fin 2021 avec 125 nouvelles licornes créées sur la seule année dernière⁴. **Chacune et chacun d'entre nous peut en mesurer les effets au quotidien** : accessibilité plus grande des services publics grâce à leur dématérialisation, accès à de nouveaux clients pour nos entreprises notamment les startups et PME, création de services innovants comme la téléconsultation, etc.

Nul ne doute aujourd'hui que l'accès à Internet est l'un des moteurs de l'économie européenne et permet d'offrir de nouveaux services dans tous les secteurs. Cette numérisation a été permise à la fois par un modèle de financement des réseaux de télécommunications basé sur des accords d'investissement entre pouvoirs publics et opérateurs de télécommunications, par exemple via les réseaux d'initiative publique, et la **contractualisation entre opérateurs et fournisseurs de services numériques** pour développer notamment des points de connexion au plus proche des utilisateurs. Un cadre juridique clair – le règlement européen sur l'accès à un Internet ouvert⁵ – protège par ailleurs les **droits des utilisateurs finaux à avoir un accès indifférencié aux contenus en ligne, ainsi que le devoir des fournisseurs d'accès à Internet de traiter ces contenus de manière égale et non-discriminatoire.**

Recommandation : ces effets positifs doivent encore être renforcés et Numeum sera particulièrement attentif aux propositions de la Commission européenne afin de

- **permettre l'inclusion numérique** de toutes et tous,
- **améliorer la qualité** de l'accès à Internet là où cela est nécessaire
- **et harmoniser notre législation** pour faire du marché européen un véritable *Digital Single Market* pour nos entreprises, y compris les plus petites et les plus innovantes.

Cette réflexion doit être basée sur des faits et des objectifs précis, et non sur des volontés idéologiques de faire contribuer de nouveau certains acteurs déjà co-financeurs des réseaux, au risque de remettre en cause un modèle qui a pleinement démontré sa pertinence.

3. L'idée d'une contribution financière de certains fournisseurs de services numériques repose sur des hypothèses fausses mais pourrait avoir de réels effets de bord au détriment des utilisateurs

Numeum s'inquiète de voir ressurgir la proposition d'une contribution financière : celle-ci remet en question un modèle qui fonctionne et repose sur des constats biaisés. De nombreuses parties prenantes se sont également exprimées ces derniers mois contre : associations de nombreux pays de l'Union⁶,

⁴ Sylvain Rolland, « Les chiffres fous de la tech européenne en 2021 relativisent les records de la French Tech », *La Tribune*, 15 juin 2022. URL : <https://www.latribune.fr/technos-medias/innovation-et-start-up/les-chiffres-fous-de-la-tech-europeenne-en-2021-relativisent-les-records-de-la-french-tech-921762.html>

⁵ 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) no 531/2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015R2120&from=EN#d1e502-1-1>

⁶ EDRI, ARTICLE 19, Electronic Frontier Foundation et al., « The European Commission threatens to undermine the core values of the free and open internet », EDRI.org, 9 juin 2022. URL : <https://edri.org/our-work/the-european-commission-threatens-to-undermine-the-core-values-of-the-free-and-open-internet/>

députés européens⁷, acteurs de l'audiovisuel⁸, universitaires⁹, opérateurs de télécommunication alternatifs¹⁰, etc. Le réseau des régulateurs européens des communications électroniques, le BEREC, écrivait ainsi qu'à l'heure actuelle, « *il faudrait une justification adéquate pour mettre en œuvre toute mesure d'intervention sur le marché* »¹¹.

Numeum rappelle les faits : instaurer un « péage numérique européen » n'a pas de sens et ce pour au moins trois raisons.

3.1. Les fournisseurs de services numériques contribuent déjà au financement des réseaux de télécommunications

Affirmer le contraire revient à méconnaître l'architecture actuelle des réseaux, qui est notamment basée sur des accords de co-financement entre opérateurs de télécommunications et fournisseurs de services numériques. Le déploiement des câbles sous-marins est ainsi réalisé dans le cadre de consortiums multi-partenariaux. Les fournisseurs de services numériques peuvent également déployer des partenariats techniques avec les opérateurs de télécommunications visant à stocker les contenus au plus près des utilisateurs, par exemple à travers la construction de serveurs de cache. Ces serveurs permettent de stocker des copies des contenus au plus proche des utilisateurs demandeurs, avec pour résultat de réduire les trajets parcourus et de distribuer la demande sur tout le réseau plutôt qu'elle ne reste concentrée en un unique point de stockage.

Chiffre-clé : 17,9 milliards de dollars annuels

C'est le montant moyen investi annuellement en Europe dans les réseaux de télécommunications par les fournisseurs de services numériques¹².

On n'assiste donc pas à des phénomènes de passager clandestin, comme certains opérateurs tentent de le montrer : le BEREC indiquait dans son rapport déjà cité plus haut que « *s'il y avait effectivement eu [ces] phénomènes, cela aurait été visible dans les résultats financiers des fournisseurs d'accès à Internet et dans des alertes sur leur solidité financière, néanmoins le BEREC n'en a relevé aucun* ». **Une contribution supplémentaire des fournisseurs de services numériques, aux contours encore vagues, aurait donc surtout pour résultat de faire payer certaines entreprises deux fois.** De plus, comme le faisaient remarquer 29 chercheurs dans une lettre à la Commission européenne, « *faire contribuer certains fournisseurs de*

⁷ Patrick Breyer, MEP, et al., « Lettre commune à la Commission européenne », 12 juillet 2022. URL : https://www.patrick-breyer.de/wp-content/uploads/2022/07/20220712_COM_Access-Fees-MEP-Letter_final3.pdf

⁸ Association des télévisions commerciales européennes, « TV & VoD statement on network fees », Acte.be, 8 juillet 2022. URL : <https://www.acte.be/publication/tv-vod-statement-on-network-fees/#>

⁹ Dr. Konstantinos Komaitis, Dr. Fransca Musiani, et al., « Letter to Commissioners Vestager en Breton », 4 octobre 2022. URL : <https://www.komaitis.org/personal-blog/29-internet-experts-and-academics-send-a-letter-to-the-commission-urging-to-abandon-the-sending-party-network-pays-proposal>

¹⁰ Bruno Veluet, président de l'Association des opérateurs télécoms alternatifs, « Il ne peut pas y avoir un Internet fonctionnel pour ceux qui paient et un Internet de seconde zone pour les autres », *Le Monde*, 17 novembre 2022. URL : https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/11/17/il-ne-peut-pas-y-avoir-un-internet-fonctionnel-pour-ceux-qui-paient-et-un-internet-de-seconde-zone-pour-les-autres_6150352_3232.html

¹¹ Body of European Regulators for Electronic Communications, « BEREC preliminary assessment of the underlying assumptions of payments from large CAPs to ISPs », *Berec.Europa.eu*, 7 octobre 2020. URL : <https://d110erj175o600.cloudfront.net/wp-content/uploads/2022/10/12155953/berec.pdf>

¹² Entre 2014 et 2017. David Abecassis, Richard Morgan et Shahan Osman, « Infrastructure investment by online service providers », cabinet Analysys Mason, 5 décembre 2018. URL : <https://www.analysismason.com/consulting-redirect/reports/online-service-providers-internet-infrastructure-dec2018/>

contenus pour leur accès au réseau mais pas d'autres enfreint l'esprit et la lettre du règlement sur l'accès à un Internet ouvert »¹³.

De plus, il faut rappeler que **c'est la qualité des services numériques proposés qui est l'un des moteurs de l'abonnement fixe comme mobile à Internet**. Sans ces services et les usages qui vont avec – qu'ils soient particuliers ou professionnels, par exemple dans la santé ou l'industrie – Internet ne serait pas aussi attractif et plébiscité en Europe.

3.2. La croissance des usages peut continuer à être absorbée par les réseaux tels qu'ils sont dimensionnés aujourd'hui

Numeum rappelle que le secteur numérique, composée de petites comme de grandes entreprises, a toujours su faire preuve de responsabilité, par exemple lors des confinements sanitaires et à l'appel de la Commission européenne pour calibrer les services proposés afin d'éviter une saturation des réseaux. *Cette adaptation en temps de crise s'est faite sans dispositif contraignant, montrant l'adaptabilité des fournisseurs de services numériques BtoC et BtoB*. Il n'est en effet dans l'intérêt d'aucun d'entre eux de risquer de saturer les réseaux, sous peine de voir la qualité de leurs services se dégrader au détriment de leurs utilisateurs.

Par ailleurs, **les nouvelles technologies de connexion comme la 5G**, qui couvre déjà 65,8 % des foyers européens¹⁴, permettront d'échanger *une quantité beaucoup plus importante de données sans engorgement des réseaux* comme le rappelle l'Arcep¹⁵.

Enfin, il faut rappeler que **la majeure partie des coûts liés aux infrastructures – 80 à 90 % – sont des coûts fixes, c'est-à-dire qu'ils ne dépendent pas du niveau d'utilisation de la bande passante**. Il s'agit notamment du « dernier kilomètre » à couvrir pour que les utilisateurs puissent utiliser Internet, soit la distance entre un nœud ou un réseau local et les habitations, bureaux, écoles, etc. Les investissements récents des opérateurs de télécommunications, par exemple dans le cadre du plan France Très Haut Débit, visent à proposer majoritairement la fibre pour les nouveaux raccordements. De fait, les seuls coûts liés aux variations de trafic sont ceux relatifs au cœur ou dorsale réseau (*core or backbone network*) et qui représentent 10 à 20 % des coûts totaux¹⁶. Ces coûts sont réputés stables au cours du temps sur une base annuelle notamment grâce à *« des économies d'échelle, la baisse des coûts d'équipement et de raccordement à des réseaux de forte capacité »*. *Le BEREC rappelait encore récemment que « les coûts d'accès au réseau fixe sont peu dépendants de la demande »*¹⁷.

Chiffre-clé : 80 à 90 % de coûts fixes

C'est la part des coûts des réseaux de télécommunications qui ne dépend pas du niveau d'utilisation de la bande passante¹⁸.

¹³ Dr. Konstantinos Komaitis, Dr. Fransca Musiani, et al., déjà cité.

¹⁴ Commission européenne, déjà cité.

¹⁵ Arcep, « Parlons 5G : tous vos questions sur la 5G », Arcep.fr, 9 septembre 2022. URL : <https://www.arcep.fr/nos-sujets/parlons-5g-toutes-vos-questions-sur-la-5g.html>

¹⁶ David Abecassis et Andrew Daly, « Netflix's Open Connect program and codec optimisation helped ISPs save over USD1 billion globally in 2021 », cabinet Analysys Mason, 14 juillet 2022. URL : <https://www.analysismason.com/consulting-redirect/reports/netflix-open-connect/>

¹⁷ BEREC, déjà cité.

¹⁸ Analysys Mason, déjà cité.

La structure actuelle d'Internet a déjà montré sa capacité à accompagner les innovations technologiques et la hausse de la demande : comme le souligne le BEREC dans son rapport publié à l'automne 2022¹⁹, « l'expérience du BEREC montre qu'*Internet a prouvé sa capacité à absorber des volumes croissants de trafic, des changements dans les usages, la technologie et les modèles d'affaires, ainsi que dans le (relatif) pouvoir de marché entre les acteurs*. Cela est illustré par les mécanismes d'interconnexion IP qui régissent Internet et qui ont évolué sans besoin d'une intervention des pouvoirs publics ».

Envisager une remise en cause de l'architecture actuelle, notamment en termes de financement, est donc sans fondement au regard de l'expérience passée et risque au contraire de déstabiliser la capacité de notre Internet européen à s'adapter aux évolutions à venir.

3.3. Une contribution financière supplémentaire pourrait avoir un impact dramatique sur l'écosystème d'innovation européen et les prix payés par les utilisateurs

Les critères qui pourraient être retenus pour une contribution financière – que ce soit le chiffre d'affaires réalisé dans l'Union européenne, le nombre d'utilisateurs ou encore le niveau d'utilisation de la bande passante – comportent le risque sérieux de capturer une grande diversité d'acteurs. **Toute la chaîne de valeur numérique pourrait ainsi être touchée à plus ou moins brève échéance** : fournisseurs de *cloud*, services de jeux vidéo en ligne, plateformes de partage de vidéos, créateurs de contenus, etc.

Cette contribution a donc le potentiel de créer des **barrières à l'entrée pour les plus petites entreprises** : il n'y a qu'un pas vers le traitement différencié des services selon le niveau de contribution – **en opposition totale aux principes de l'Internet ouvert consacrés en droit européen depuis 2015**. Cela marquerait un coût d'arrêt à l'innovation et au développement de nos startups et scaleups innovantes.

Illustration : le règlement européen sur l'accès à un Internet ouvert garantit les droits des utilisateurs finaux ainsi que les devoirs des fournisseurs d'accès à Internet. Publié en 2015, ce règlement entérine :

- **les droits des utilisateurs finaux d'Internet, particuliers comme entreprises** « d'accéder aux informations et aux contenus et de les diffuser, d'utiliser et de fournir des applications et des services et d'utiliser les équipements terminaux de leur choix, quel que soit le lieu où se trouve l'utilisateur final ou le fournisseur, et quels que soient le lieu, l'origine ou la destination de l'information, du contenu, de l'application ou du service, par l'intermédiaire de leur service d'accès à l'internet » (article 3.1)
- **et le devoir des fournisseurs d'accès à Internet** de « traite[r] tout le trafic de façon égale et sans discrimination, restriction ou interférence, quels que soient l'expéditeur et le destinataire, les contenus consultés ou diffusés, les applications ou les services utilisés ou fournis ou les équipements terminaux utilisés » (article 3.3). Ce principe n'empêche par les opérateurs de « mettre en œuvre des mesures raisonnables de gestion du trafic » mais celles-ci doivent être « transparentes, non discriminatoires et proportionnées, et elles ne sont pas fondées sur des considérations commerciales mais sur des différences objectives entre les exigences techniques en matière de qualité de service de certaines catégories spécifiques de trafic ».

Ces droits ont récemment été réaffirmés par la **Cour de justice de l'Union européenne en 2021**²⁰. Vodafone et Deutsche Telekom proposaient des options dites « à tarif nul » s'appliquant à certains services lorsqu'ils étaient utilisés en Allemagne. Les données consommées par les utilisateurs ayant souscrit à l'option n'étaient

¹⁹ BEREC, déjà cité.

²⁰ Cour de Justice de l'Union européenne, « Arrêts de la Cour de justice dans les affaires C-854/19, C-5/20, C-34/20 Vodafone et Telekom Deutschland : des options à 'tarif nul' sont contraires au règlement sur l'accès à un Internet ouvert », 2 septembre 2021. URL : <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-09/cp210145fr.pdf>

pas décomptées du volume total de données consommé lorsqu'ils utilisaient ces services. Dans son jugement rendu le 2 septembre, la Cour a jugé ces pratiques commerciales « contraire[s] à l'obligation générale de traitement égal du trafic, sans discrimination ou interférence, telle qu'exigée par le règlement sur l'accès à un Internet ouvert ».

Enfin, **le danger est que de tels coûts soient répercutés sur les utilisateurs finaux, particuliers comme professionnels**, comme on peut le constater dans les pays qui ont mis en place un péage numérique. Or 71 % des Français ne seraient pas prêts à payer plus cher leur abonnement Internet pour une offre haut débit donnant un accès plus rapide à leurs services favoris (plateformes de *streaming*, réseaux sociaux, etc.)²¹. **Dans un contexte de renchérissement des prix de l'énergie et d'inflation, qui touchent de plein fouet l'ensemble de la société et de l'économie européennes, un tel argument est tout simplement irresponsable.**

Illustration : les effets du péage numérique en Corée du Sud sur les prix et la qualité du réseau

En Corée du Sud, la mise en place d'un dispositif similaire en 2016 a eu des effets dramatiques²². Le pays est parmi les plus chers au monde pour les utilisateurs de données mobiles, avec des **prix 7 fois supérieurs à la moyenne européenne**. A l'heure actuelle, les Coréens se voient facturés plus de 12 euros pour 1Gb de données mobiles alors que la moyenne européenne se situe à 1,85 euros. C'est encore 2 fois plus que les prix pratiqués en Finlande, pays où le coût par gigabit est le plus élevé d'Europe (5,90 euros pour 1 Gb).

La Corée du Sud a également perdu en qualité de réseau, avec le **taux de latence le plus élevé de tous les pays de l'OCDE**. Passé de 120 à 160 millisecondes entre 2016 et 2018, ce taux de latence correspond au temps que met la donnée à aller d'un point à un autre, et peut ainsi ralentir tous les services numériques. Au contraire, le taux de latence n'a eu de cesse de diminuer en Europe dans les années récentes, montrant la pertinence de notre modèle actuel : au Danemark, celui-ci est par exemple passé de 60 à 50 millisecondes.

4. Le fonctionnement et le financement actuel des réseaux démontrent chaque jour leur pertinence : ne changeons pas un modèle qui marche !

Co-financé par les pouvoirs publics, les opérateurs de télécommunications et les fournisseurs de services numériques, **notre Internet « à l'europpéenne » est capable d'accompagner l'évolution des usagers des particuliers comme des entreprises au sein d'un cadre juridique protecteur des droits des utilisateurs et garde-fous des devoirs des fournisseurs d'accès.**

A l'heure où le programme de la décennie numérique 2030 vient d'être promulgué et vise notamment à garantir que 75 % des entreprises européennes utilisent des services de *cloud*, de *big data* et d'intelligence artificielle, l'atteinte de cette ambition nécessite un coup d'accélérateur et non des freins à l'innovation. **Numeum sera attentif à ce que les propositions de la Commission européenne renforcent les principes de l'Internet ouvert, permettent aux plus petites entreprises innovantes de se développer dans un marché unique numérique renforcé, et ce au bénéfice de la connectivité de tous les utilisateurs européens – et qu'elles ne conduisent pas à instaurer un « péage numérique européen » aux conséquences néfastes pour notre société et notre économie.**

²¹ Sondage Toluna Harris Interactive pour le Mouvement européen France, déjà cité.

²² Maria Tersea Stecher, « South Korea's Internet Traffic Tax: An Example for Europe To Follow? (Spoiler Alert: It Isn't, Here's Why) », *Disruptive Competition Project*, 14 septembre 2022. URL : <https://www.project-disco.org/european-union/091422-south-koreas-internet-traffic-tax/>