

**Réponse au postulat de Monsieur Pierre-Antoine Hildbrand
« Neutralité du réseau internet lausannois »**

Rapport-préavis N° 2015/30

Lausanne, le 23 avril 2015

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du rapport-préavis

Par le présent rapport-préavis, la Municipalité répond au postulat de Monsieur Pierre-Antoine Hildbrand sur la neutralité du réseau internet lausannois. Ce postulat demande que la Municipalité assure « un accès à internet sans restriction, sans surveiller les données, sans modifier les sites visités et sans ralentir la connexion à certains sites, sous réserves de décisions de justice ».

Dans le contexte actuel où la Ville procède, à travers sa société LFO SA, à des investissements importants pour la création d'un nouveau réseau en fibre optique et où de nouveaux acteurs utilisent intensivement ce réseau sans participer aux coûts, la Municipalité ne peut répondre entièrement favorablement à la demande du Conseil communal. Elle estime en outre que la marge de manœuvre municipale est relativement faible face à ces enjeux qui dépassent largement le niveau communal : la question de la neutralité d'internet ne pourra être réglée qu'à un niveau national, voire international.

2. Position de la Confédération

Le Conseil fédéral a publié le 19 novembre 2014 un « Rapport 2014 sur l'évolution du marché suisse des télécommunications ainsi que sur les enjeux législatifs y afférents », qui aborde notamment le thème de la neutralité d'internet.

Le rapport rappelle que la motion Glättli (12.4212) charge le Conseil fédéral d'inscrire la neutralité des réseaux dans la loi. Le Conseil fédéral a demandé le rejet de cette motion, « car il ne voulait pas définir trop vite des mesures concrètes au regard de la discussion actuellement en cours au niveau international » (p.45). Cette motion a été approuvée le 17 juin 2014 par le Conseil national comme première chambre par 111 voix contre 61. Lors de sa séance du 28 août 2014, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats (CTT-E) a décidé de la suspendre dans l'attente du rapport 2014 du Conseil fédéral à ce sujet.

Ce rapport fait le point sur la situation internationale :

- Pour l'Union européenne, le rapport relève les éléments suivants : « En avril 2014, le Parlement européen a édicté un grand nombre de directives sur la neutralité des réseaux lors de la première lecture du projet d'ordonnance de la Commission européenne sur le marché unique européen des télécommunications. Si ces dispositions sont confirmées par le Conseil des ministres, les services d'accès à l'internet ne pourront plus être offerts qu'en conformité avec le principe de la neutralité des réseaux. Dans les limites des débits et des volumes de données définis par contrat, sont interdits le blocage, le ralentissement, la dégradation ou le traitement discriminatoire des contenus, des applications ou des services spécifiques ou de certaines catégories précises de contenus,

d'applications ou de services. Les mesures dites de gestion raisonnable du trafic doivent être transparentes, non discriminatoires, proportionnées et techniquement nécessaires » (p. 46). Il conclut que, le processus législatif au sein de l'Union européenne étant encore en cours, il convient d'en suivre les résultats avec attention.

- Pour les Etats-Unis, le rapport relève qu'« il y a eu jusqu'ici plusieurs tentatives infructueuses pour réglementer la neutralité des réseaux par le biais d'une modification de la loi. En se reposant sur les dispositions légales américaines existantes, la *Federal Communications Commission (FCC)* a tenté en vain en 2005 et 2010 d'édicter des règles relatives à la neutralité des réseaux. A chaque fois, un tribunal a constaté que les bases légales n'étaient pas suffisantes pour de telles dispositions. En avril 2014, la FCC a présenté de nouvelles propositions en matière d'*Open Internet Principles* et lancé une consultation publique sur ce sujet. Le processus n'est pas encore achevé » (p.46).

En Suisse, la question de la neutralité des réseaux n'est pas régie dans le droit des télécommunications. Le Conseil fédéral relève qu'« il serait envisageable d'inclure une nouvelle disposition dans la loi sur les télécommunications en vertu de laquelle les clients ont le droit d'utiliser les services, les applications, les contenus et les terminaux de leur choix (libertés abstraites de l'internet) » (p. 46) ou, pour préserver la force d'innovation propre à l'internet, d'« introduire une interdiction de tout blocage ou de toute pénalisation des services de tiers, ce qui implique que l'on prévoit une obligation de non-discrimination » (p. 46).

Le Conseil fédéral conclut toutefois qu'« aucune ingérence réglementaire ne devrait interférer sans raison avec l'évolution technologique et les innovations. A l'heure actuelle, rien ne justifie vraiment l'introduction des règles précitées » (p. 47). Il se propose en revanche de surveiller le marché dans le but d'identifier d'éventuelles pratiques discriminatoires et estime que les fournisseurs de services de télécommunication devraient désormais être tenus de signaler à leur clientèle et aux autorités compétentes les différenciations mises en place. Il rappelle à ce propos qu'il est déjà habilité à obliger, par la voie d'ordonnance, les fournisseurs de services de télécommunication à publier des informations sur la qualité de leurs services et que cette disposition de la loi sur les télécommunications (LTC) pourrait être étendue dans le sens d'une obligation de transparence plus globale.

3. Récents développements américains

En février 2015, la Federal Communication Commission (FCC) a pris une décision qui est considérée comme devant avoir des conséquences importantes, à la fois aux Etats-Unis et dans le reste du monde. Cette décision, prise par 3 voix contre 2, consiste à définir l'accès à Internet comme un « service de télécommunication », autrement dit comme un service d'utilité publique, et à imposer « les plus fortes protections en faveur d'un Internet ouvert jamais proposées », afin de bannir « les priorités payantes ainsi que le blocage et le bridage de tout contenu ou service légal »¹.

Les fournisseurs d'accès à Internet se voient ainsi attribuer un statut qui les assimile à des fournisseurs d'eau, d'électricité ou de gaz. Un nouveau cadre normatif devra mettre en place la neutralité du net. En pratique, un fournisseur d'accès américain sera tenu d'assurer un accès non discriminatoire à la bande passante. La Commission pourra interdire aux fournisseurs d'accès à Internet de bloquer arbitrairement des contenus légaux, de ralentir ou d'accélérer les flux de données sans justification, ou encore de prioriser certains contenus transitant par leur réseau moyennant paiement.

Cette décision a évidemment suscité des réactions contrastées : les très grands utilisateurs de bande passante (compagnies fournissant des contenus vidéos, comme Netflix et Youtube), mais aussi les associations de défense des libertés civiles et des consommateurs, ont salué ce qui est pour eux une victoire. En revanche, les principaux opposants à cette réforme du système, à savoir les fournisseurs d'accès Internet, qui investissent dans les infrastructures et soulignent la nécessité que celles-ci soient rentables et rémunérées en fonction de leur utilisation, ont déploré le résultat du vote. Par exemple Verizon a publié un communiqué simulant une dépêche des années 30, pour déplorer des règles datant « de la locomotive à vapeur et du télégraphe ».

¹ <http://www.wired.com/2015/02/fcc-chairman-wheeler-net-neutrality/>

Le contexte dans lequel s'inscrit cette décision est hautement conflictuel : le président Obama a fortement encouragé l'option prise par la FCC, tandis que la majorité parlementaire républicaine a encore les moyens de la casser – sans compter que des suites judiciaires sont envisagées par certains fournisseurs d'accès à Internet.

4. Postulat de Monsieur Pierre-Antoine Hildbrand

4.1. Rappel du postulat

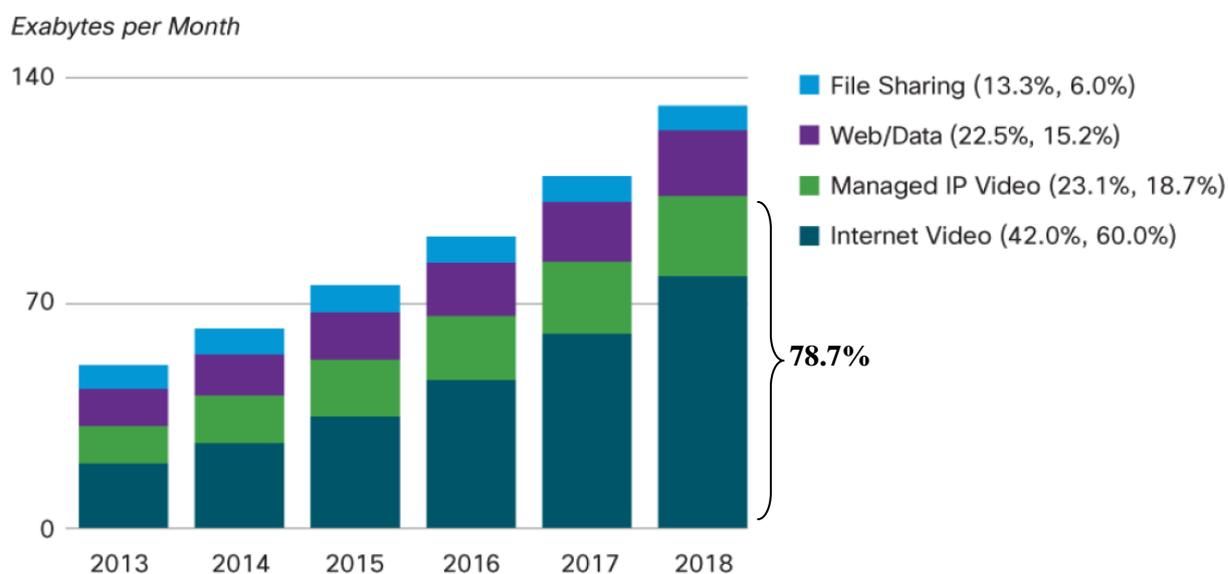
Le postulat de Monsieur Pierre-Antoine Hildbrand² demande à la Municipalité de Lausanne de présenter à votre Conseil une stratégie visant à garantir le respect et la neutralité d'internet sur les réseaux lausannois, soit « un accès à internet sans restriction, sans surveiller les données, sans modifier les sites visités et sans ralentir la connexion à certains sites, sous réserves de décisions de justice ». Le postulat demande encore que cette stratégie prenne en compte les fournisseurs d'accès avec lesquels la Ville de Lausanne a des partenariats.

Dans son rapport N° 2013/43 « Initiatives et pétitions en cours de traitement. Situation au 30 juin 2013 », la Municipalité a répondu à ce postulat et préposé son classement. Sans se prononcer sur le fond, le Conseil communal a demandé que cette réponse fasse l'objet d'un préavis spécifique.

4.2. Réponse de la Municipalité

Le trafic internet est multiplié par un facteur de plus de deux tous les deux ans. Les fournisseurs d'accès doivent donc constamment augmenter leur achat de bande passante vers l'internet mondial, achats qui se chiffrent en millions. La lecture de vidéo prend une place de plus en plus importante dans le trafic internet. La vente de contenu vidéo est proposée par de très grands acteurs comme Google, Apple, Netflix, qui n'exploitent pas de réseau physique. Le modèle d'affaires de ces nouveaux acteurs dans le domaine de la vidéo et de la TV est désigné par le terme de « Over the top player (OTTP) ». L'OTTP utilise les structures existantes installées et financées par un autre acteur, également concurrent sur les contenus, pour fournir un service, qui en général consomme beaucoup de bande passante.

Evolution du trafic internet mondial par catégories³



Source: Cisco VNI, 2014

² Déposé le 13 septembre 2011 sous forme de motion, cette initiative a été transformée en postulat suite à sa discussion par une commission de votre Conseil, puis renvoyé à la Municipalité le 22 juin 2012.

³ Exabytes : 1 milliard de gigabytes ou 10^{18} bytes.

Dans ses prévisions 2012-2017, Cisco prévoit au niveau mondial que le trafic vidéo atteindra près de 79% du trafic internet en 2018 (66% en 2013), sans prendre en compte le partage de fichiers par peer-to-peer (P2P). Globalement (TV, P2P, vidéo à la demande), il devrait atteindre 80% à 90% du trafic en 2017.

Les investissements nécessaires pour construire et entretenir un réseau multimédia et fournir un accès à l'internet mondial sont très importants et doivent pouvoir être rentabilisés. L'arrivée des OTTP fragilise le modèle d'affaires des acteurs qui sont également opérateur de réseau. Les OTTP ne participent pas aux coûts qu'ils engendrent pour les opérateurs de réseau. Et ces derniers sont hésitants, du fait d'une concurrence acharnée, à répercuter les coûts de bande passante sur leurs clients, par exemple en facturant un surplus à partir d'un seuil mensuel de consommation de bande passante. Dans ce contexte, les prestations des OTTP font peser sur les opérateurs un risque de congestion nuisible à la qualité de leurs propres prestations.

Appliquée de manière absolue, la neutralité d'internet pourrait prêter la qualité de certains services demandant peu de bande passante (par exemple l'e-banking) au profit d'autres activités grosses consommatrices de bande passante (vidéo à la demande, jeux en ligne).

Les équipements techniques de gestion du réseau, de plus en plus sophistiqués, pourraient permettre à l'avenir de suivre plus précisément les flux et de ralentir de manière sélective des acteurs qui surchargeraient de manière disproportionnée le réseau sans contribuer à ses coûts. Ce type d'action irait à l'encontre du concept de neutralité demandée par le postulat de Monsieur Pierre-Antoine Hilbrand, mais elle garantirait la qualité de fournitures des services proposés par l'opérateur de réseau. La Municipalité estime qu'il est légitime que les opérateurs prennent des mesures pour une utilisation efficace de l'infrastructure qu'ils gèrent. Techniquement, Citycable est déjà à même de prendre des mesures de ce type, mais n'envisage pas actuellement de le faire. Cette gestion du réseau en fonction de l'efficacité des flux, loin de nuire à l'innovation, devrait la stimuler.

Après ce bref survol des enjeux du postulat pour un gestionnaire d'infrastructures comme Citycable, la Municipalité souligne que la traduction légale du concept de neutralité d'internet, son application plus ou moins absolue, de même que la possibilité d'obliger les OTTP à contribuer aux coûts d'infrastructures, sont des sujets politiques débattus aux niveaux national et international et qu'aucune direction ferme n'a été prise à ce jour.

En réponse au postulat de Monsieur Pierre-Antoine Hilbrand, la Municipalité s'engage, en l'absence de législation contraignante, à respecter un équilibre entre liberté d'accès aux prestations, sécurité du réseau et remboursement des investissements d'infrastructures. Elle relève qu'actuellement aussi bien la technologie que la pression commerciale assurent une prédominance difficilement contestable à la liberté d'accès aux prestations. La Municipalité relève encore que, sans disposer d'une technologie qui permette une discrimination des flux en fonction de leur efficacité et sans possibilité d'influer sur des décisions politiques qui seront prises au niveau international, sa marge de manœuvre est quasiment nulle et que Citycable s'adaptera bien évidemment à toute évolution législative à venir.

5. Conclusions

Fondée sur ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis n° 2015/30 de la Municipalité, du 23 avril 2015 ;

ouï le rapport de la Commission nommée pour examiner cette affaire ;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide

-
- d'approuver la réponse au postulat de Monsieur Pierre-Antoine Hildbrand « Neutralité du réseau internet lausannois ».

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Daniel Brélaz

Le secrétaire :
Sylvain Jaquenoud