

ITU GSR

PORT VILA 2019

Colloque mondial des régulateurs (GSR)

Lignes directrices

relatives aux bonnes pratiques de 2019

acelerar la conectividad digital para todos



Si l'on considère les près de 20 années d'existence du GSR, on constate que le rôle du régulateur dans le secteur des TIC est plus important que jamais auparavant. Les TIC sont au cœur même des efforts visant à réaliser les 17 Objectifs de développement durable fixés par les Nations Unies, et la mise en place d'une infrastructure TIC accessible et financièrement abordable est la condition préalable à la poursuite du développement socio-économique de tous les pays du monde. Les nouvelles lignes directrices, qui ont été élaborées sur la base des contributions des régulateurs de toutes les régions et adoptées par consensus, montreront la voie à suivre pour mettre en place une connectivité numérique inclusive à l'échelle mondiale.

Mme Doreen Bogdan-Martin,

*Directrice du Bureau de développement des télécommunications (BDT),
Union internationale des télécommunications*



L'environnement réglementaire des marchés numériques évolue rapidement et est extrêmement complexe. Il reste encore beaucoup à faire, et les régulateurs de tous les secteurs doivent relever le défi qui consiste à connecter l'autre moitié de la population mondiale. Les Lignes directrices relatives aux bonnes pratiques du GSR-19 que nous avons adoptées constituent un outil inestimable qui permet aux régulateurs de relever les défis de demain et d'appréhender aisément des technologies, des modèles économiques et des structures commerciales qui évoluent rapidement et qui touchent les économies, la société et les populations à travers le monde.

M. Brian Winji,

*Régulateur, Bureau du Régulateur des télécommunications, des radiocommunications et de la radiodiffusion (TRBR) du Vanuatu,
et Président du GSR-19.*



Si nous voulons que les Objectifs de développement durable (ODD) fixés par les Nations Unies deviennent une réalité dans nos sociétés à l'horizon 2030, nous devons nous montrer ouverts aux nouveaux outils et aux nouvelles solutions réglementaires et agir dès aujourd'hui.

La connectivité numérique peut servir de trame pour la réalisation des ODD à tous les niveaux, et le potentiel de transformation offert par la généralisation du numérique sera un élément clé pour progresser sur diverses voies de développement. Bien que les possibilités soient aujourd'hui à portée de main, rien n'est encore acquis.

Les nouvelles technologies et les nouveaux modèles économiques remettent en cause les modèles et les cadres réglementaires existants. De l'arrivée imminente de la 5G et de l'Internet des objets sur les marchés à la multiplication des services en nuage et la propagation de l'intelligence artificielle, l'élaboration de réponses réglementaires suppose d'envisager de nouvelles approches règlementaires. Pour exploiter tout le potentiel qu'offre le numérique, il faudra aborder la réglementation dans le cadre d'une approche agile, innovante, conçue pour être traduite en actes, axée sur les résultats et fondée sur la collaboration. À l'heure où la transformation numérique se fait de plus en plus complexe et dynamique, il est important de convenir de principes communs et d'adopter des règles claires et simples, et de les appliquer.

Nous, les régulateurs participant au Colloque mondial des régulateurs de 2019, reconnaissons qu'il n'y a pas un mode d'emploi unique et général en matière de bonnes pratiques, et que les modèles réglementaires applicables à la transformation numérique seront déterminés par le contexte local, tout en visant à relever les défis régionaux et mondiaux. Nous reconnaissons toutefois qu'il est possible de tirer profit des expériences des pays afin d'atteindre l'excellence en matière de réglementation, pour le plus grand bien de tous.

Nous avons donc défini et approuvé ces lignes directrices relatives aux bonnes pratiques afin d'accélérer la mise en place de la connectivité numérique pour tous, afin que chacun puisse participer à l'économie numérique et recueillir les fruits de la transformation numérique. Étant donné que les différentes Lignes directrices

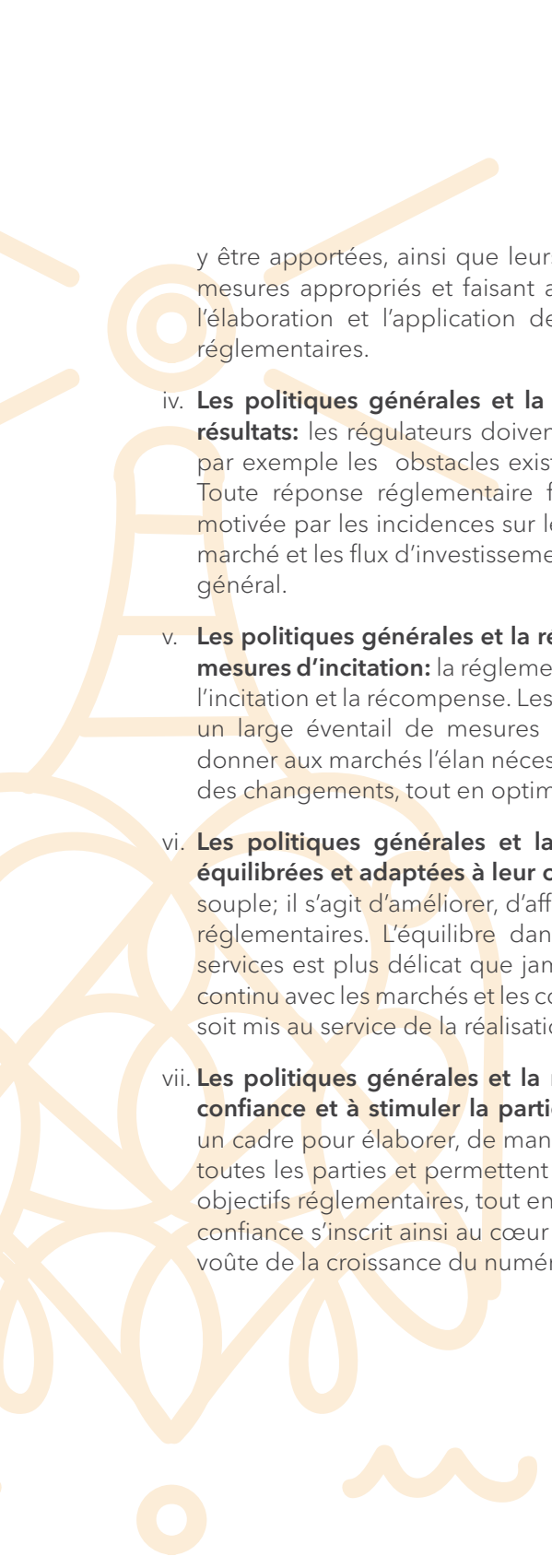
relatives aux bonnes pratiques élaborées depuis 2003 rendent compte des bonnes pratiques réglementaires reconnues ainsi que des pratiques imaginées et testées, nous nous tournons désormais vers des approches, des outils et des mécanismes nouveaux et innovants visant à mettre en place une infrastructure et des services numériques ouverts à tous.

1. Principes fondamentaux à appliquer pour concevoir une réglementation collaborative

Les principes de conception des politiques sont un outil à la disposition des régulateurs pour les aider à mieux comprendre les nouveaux modèles technologiques et à opter pour la réglementation adaptée. Guidés par ces principes, les régulateurs peuvent ajuster avec précision leurs réponses réglementaires et garantir ainsi les meilleures retombées pour le marché.

Nous avons ainsi défini sept principes de conception permettant de répondre aux nouveaux modèles technologiques et économiques, grâce à la réglementation collaborative.

- i. Pour réussir la transformation numérique, **les politiques générales et la réglementation devraient avoir une portée plus globale**: la mise en place d'une collaboration entre les différents secteurs et l'adoption d'approches réglementaires repensées, faisant par exemple appel à la coréglementation et à l'autoréglementation, peuvent donner naissance à de nouvelles formes de réglementation collaborative fondées sur des objectifs communs, tels que le bien socio-économique et l'innovation.
- ii. **Les politiques générales et la réglementation devraient être fondées sur la consultation et la collaboration**. De la même manière que le numérique touche tous les secteurs économiques, tous les marchés et toutes les régions géographiques, le processus de prise de décisions en matière de réglementation devrait tenir compte des attentes, des idées et du savoir-faire de toutes les parties prenantes du marché, des acteurs du marché, des établissements universitaires, de la société civile, des associations de consommateurs, des spécialistes des données, des utilisateurs finals et des organismes publics compétents des différents secteurs.
- iii. **Les politiques générales et la réglementation devraient s'appuyer sur des données factuelles**: il est important de s'appuyer sur des éléments tangibles pour bien comprendre les questions en jeu et identifier les réponses pouvant



y être apportées, ainsi que leurs incidences. Des critères de référence et des mesures appropriés et faisant autorité peuvent orienter les régulateurs dans l'élaboration et l'application des lois et améliorer la qualité des décisions réglementaires.

- iv. **Les politiques générales et la réglementation devraient être axées sur les résultats:** les régulateurs doivent traiter les problématiques les plus urgentes, par exemple les obstacles existant sur le marché et la création de synergies. Toute réponse réglementaire face aux nouvelles technologies devrait être motivée par les incidences sur les consommateurs, les sociétés, les acteurs du marché et les flux d'investissement, ainsi que sur le développement national en général.
- v. **Les politiques générales et la réglementation devraient être fondées sur des mesures d'incitation:** la réglementation collaborative repose sur l'encadrement, l'incitation et la récompense. Les régulateurs devraient garder à leur disposition un large éventail de mesures visant à encourager l'investissement, afin de donner aux marchés l'élan nécessaire pour concevoir des innovations et opérer des changements, tout en optimisant les avantages pour les consommateurs.
- vi. **Les politiques générales et la réglementation devraient être adaptables, équilibrées et adaptées à leur objet:** le processus réglementaire se doit d'être souple; il s'agit d'améliorer, d'affiner et d'adapter en permanence les pratiques réglementaires. L'équilibre dans le traitement réglementaire des nouveaux services est plus délicat que jamais. Il est important de nouer un lien étroit et continu avec les marchés et les consommateurs pour s'assurer que le numérique soit mis au service de la réalisation des objectifs socio-économiques.
- vii. **Les politiques générales et la réglementation devraient viser à instaurer la confiance et à stimuler la participation:** la réglementation collaborative offre un cadre pour élaborer, de manière conjointe, des propositions qui profitent à toutes les parties et permettent de progresser sur la voie de la réalisation des objectifs réglementaires, tout en renforçant la participation du secteur privé. La confiance s'inscrit ainsi au cœur du processus réglementaire et forme la clé de voûte de la croissance du numérique.

2. Critères de référence pour évaluer l'efficacité réglementaire et le fonctionnement du marché

Quantité de données et de travaux de recherche soulignent l'importance de la réglementation fondée sur les bonnes pratiques et montrent que la conception et l'application effective des cadres réglementaires sont essentielles au bon développement des marchés numériques. La transformation numérique est synonyme de défis pour les régulateurs et il sera peut-être indispensable, pour créer une dynamique positive sur le marché à court comme à long terme, d'étayer les choix faits en matière de réglementation par des éléments solides, multidimensionnels et soigneusement interprétés. Qu'il s'agisse de permettre aux consommateurs de faire des choix éclairés ou de stimuler l'efficacité des marchés pour améliorer les retours sur investissement, les processus décisionnels fondés sur des données factuelles peuvent servir de multiples objectifs réglementaires et renforcer la capacité des régulateurs à gérer les marchés.

Nous recommandons cinq groupes de critères de référence principaux à l'usage des régulateurs:

- i. **Cartographie de la connectivité:** le suivi du déploiement des différents types d'infrastructure numérique peut éclairer le processus réglementaire et permettre aux régulateurs de déceler les lacunes et d'identifier les acteurs du marché, afin de pouvoir créer des perspectives d'investissement et de croissance.
- ii. **Mesures du fonctionnement du marché:** les mesures permettent aux régulateurs d'évaluer le fonctionnement des segments de marché pour les services numériques au regard des objectifs socio-économiques et de déterminer des domaines d'action prioritaires pour les politiques et la réglementation.
- iii. **Mesure du degré de maturité de la réglementation et des niveaux de réglementation collaborative:** les critères de référence réglementaires déterminent l'état d'avancement des cadres politiques et réglementaires applicables aux marchés numériques. Ils permettent de suivre les progrès accomplis et de déceler les tendances et les lacunes au sein des cadres réglementaires, justifiant la poursuite des réformes réglementaires, afin d'instaurer des secteurs numériques dynamiques et inclusifs.
- iv. **Évaluation d'impact:** un ensemble d'études économétriques quantitatives et qualitatives fondées sur des données fiables peuvent permettre aux régulateurs d'étudier, de comprendre et de quantifier la contribution que peuvent apporter, sur le plan économique, les technologies numériques, les acteurs du marché ou la réglementation, afin de développer l'écosystème numérique global et de le rendre plus inclusif.

- v. **Des feuilles de route en matière de réglementation** fondées sur des mesures bien établies et faisant autorité peuvent orienter les régulateurs sur la voie de la réalisation des objectifs en matière de connectivité numérique, plus rapidement et de façon plus ciblée.

Pour tirer parti de ces instruments fondés sur des données factuelles, il faut accroître le volume et améliorer la qualité des données mises à la disposition des régulateurs et diversifier leurs sources.

Ces instruments peuvent également permettre aux acteurs du marché d'examiner leurs propres résultats et leurs incidences sur l'économie et le développement et de pratiquer l'autoréglementation.

3. De quels outils et approches réglementaires dispose-t-on pour pouvoir expérimenter dans le domaine du numérique?

Les bouleversements réglementaires nés de l'apparition des nouvelles technologies et des nouveaux modèles réglementaires ont donné lieu à la réglementation collaborative. Pour accélérer le développement en vue de la réalisation des ODD, les pays doivent passer au niveau supérieur de la réglementation, avec une nouvelle approche et une nouvelle gamme d'outils. On ne saurait insister suffisamment sur le rôle double qui incombe aux régulateurs, d'une part en tant que garants de l'inclusion et de la protection des consommateurs, et d'autre part, en tant que responsables de la mise en place de marchés numériques adaptés à l'évolution future.

Nous reconnaissons que, parmi les nombreux outils susceptibles d'améliorer les résultats du marché numérique, les éléments ci-après sont au cœur des bonnes pratiques en matière de réglementation collaborative:

- **Espace nécessaire pour l'expérimentation numérique:** des licences temporaires aux nouvelles technologies pilotes et aux approches réglementaires de «bac à sable», une gamme d'outils et de techniques peuvent être utilisés pour créer un environnement réglementaire dynamique ménageant, pour ce qui est des défaillances et des possibilités du marché numérique, l'espace et la souplesse nécessaires pour relever les défis actuels et futurs. Ces méthodes peuvent également être employées pour concevoir des stratégies visant à améliorer les applications et les compétences numériques.

- **Les cadres favorisant la concurrence dans l'optique de la transformation numérique** devraient être axés sur l'élargissement des chaînes de valeur, la diversité des acteurs du marché, des services et des dispositifs, les partenariats multi-parties prenantes et les couches d'infrastructure numériques, et, en définitive, sur leurs répercussions sur le marché et les consommateurs ainsi que sur la neutralité de l'Internet. Toutefois, il convient d'éviter toute réglementation pesante ou excessive.
- **Des mesures d'incitation sur le plan réglementaire** peuvent créer une dynamique de marché positive et améliorer les résultats des marchés en réduisant les efforts de réglementation.
- **Des dispositifs visant à susciter la participation des parties prenantes**, tels que des débats publics, des tables rondes de haut niveau, des ateliers spécialisés et des hackathons, peuvent permettre de réunir les ressources et les connaissances nécessaires pour éclairer les décisions réglementaires importantes.
- **Des mécanismes de protection des consommateurs robustes et susceptibles d'être appliqués**, y compris un ensemble de règles pour la protection des données et de la vie privée et pour la portabilité des données, ainsi que des mécanismes de recours accessibles pour les consommateurs, sont essentiels pour favoriser la transformation numérique dans tous les secteurs et s'assurer que les intérêts des consommateurs soient préservés.
- **Des mécanismes de gestion du spectre radioélectrique dynamiques et fondés sur le marché** peuvent permettre une utilisation souple, simple et transparente des fréquences radioélectriques, qui sont une ressource rare, tout en favorisant également la neutralité en matière de technologie.
- **Évaluation des incidences réglementaires**: associée à de nouveaux critères de référence et à de nouvelles analyses de données, l'évaluation des incidences réglementaires permet d'améliorer la prise de décisions et devrait être couramment utilisée avant que des décisions réglementaires importantes soient prises, ainsi que tout au long du cycle de vie de la réglementation.
- **Des solutions de contrôle agiles axées sur les données** et fondées sur les normes applicables à l'interopérabilité des systèmes et des outils relatifs aux données entre les régulateurs et les acteurs du marché peuvent faciliter la surveillance du marché dans des domaines tels que la qualité de service, la qualité d'expérience et le respect de la réglementation.

- 
- **Des mécanismes diversifiés pour la participation et les retours d'informations des consommateurs** permettent de recueillir de nombreuses idées en matière de réglementation et d'ajuster avec précision les politiques réglementaires et leur mise en œuvre.
 - **Des moyens de collaboration dynamique efficaces entre les autorités de régulation**, telles que les organismes chargés des TIC, des finances et de la concurrence, ainsi que les autorités chargées de l'application de la loi et les organes judiciaires, sont nécessaires pour s'assurer que la réglementation soit cohérente et raisonnable dans tous les secteurs économiques. Des approches réglementaires de «bac à sable» associant divers régulateurs permettent de susciter la création d'une réglementation intersectorielle essentielle, par exemple pour l'inclusion financière numérique.
 - **La coopération régionale et internationale** visant à élaborer une réglementation pour les questions transfrontières peut permettre d'assurer la cohérence, la prévisibilité et la fluidité des marchés numériques et accélérera le déploiement de l'infrastructure numérique à l'échelle des régions et au niveau mondial, qu'il s'agisse de l'infrastructure dorsale à fibres optiques, des câbles sous-marins, des réseaux mobiles ou de la connectivité par satellite.
 - **Le savoir-faire réglementaire** doit continuellement être renforcé, afin de prendre en compte de nouvelles technologies et de nouvelles compétences et de permettre la prise de décisions fondées sur des données et des informations concrètes.

Nous nous engageons à commencer dès maintenant à mettre en pratique ces lignes directrices et à nous en inspirer et sommes convaincus qu'elles ouvriront la voie pour réaliser les ODD dans nos sociétés d'ici à 2030.