

# Colloque mondial des régulateurs (GSR) de 2020

## Lignes directrices relatives aux bonnes pratiques

### *Modèle de référence en matière de réglementation du numérique*



**Mme Doreen Bogdan-Martin,**  
*Directrice du Bureau de  
développement des  
télécommunications (BDT),  
International  
Telecommunication Union*

Ces 20 dernières années, nous avons été témoins, dans le cadre du GSR, de l'évolution des télécommunications vers les TIC, puis vers la régulation du numérique et ce Colloque a offert un cadre qui a permis à notre secteur de se développer et de faire face à des crises mondiales de grande ampleur, telles que le krach financier de 2008 et la pandémie de COVID-19, à relever des défis nationaux et à affronter toutes sortes d'épreuves.

Les lignes directrices relatives aux bonnes pratiques du GSR-20 s'inspirent de la sagesse collective acquise lors des éditions précédentes, pour faire mieux comprendre la transformation numérique et aider les régulateurs et les décideurs à définir la marche à suivre afin d'aborder les domaines encore inexplorés qui se feront jour et pour faire face aux bouleversements majeurs qui sont intervenus à la suite du COVID-19. Ces lignes directrices exposent les principales caractéristiques que doivent présenter les régimes réglementaires pour rester «en phase» avec la transformation numérique, accélérer l'adoption de ces technologies par le marché et généraliser plus rapidement l'accès pour un plus grand nombre de personnes.



**M. Dan Sjöblom,**  
*Directeur général de l'Autorité  
des postes et des  
télécommunications  
de la Suède (PTS),  
Président de l'ORECE  
et du GSR-20*

Au moment où le rythme de la transformation numérique s'accélère, il est plus important que jamais de concevoir une stratégie réglementaire efficace. Compte tenu des nouvelles situations d'urgence au niveau mondial, les pouvoirs publics et les régulateurs doivent envisager d'adopter une approche intersectorielle globale et, dans la mesure du possible, multinationale, sur le plan de la réglementation et des politiques.

Les lignes directrices relatives aux bonnes pratiques du GSR-20 définissent un cadre permettant de disposer de modèles et de politiques réglementaires tournés vers l'avenir, tout en traçant la voie à suivre pour le secteur et les régulateurs. Elles offrent une perspective stratégique globale, tout en mettant en évidence des mesures concrètes destinées à permettre aux régulateurs de poursuivre la réforme de la réglementation pour garantir la prospérité de marchés numériques inclusifs.



Pour favoriser la croissance durable de l'économie numérique et garantir la continuité des services et des activités, y compris en période de crise, les régulateurs et les décideurs doivent trouver un juste équilibre entre les mesures propres à encourager la transformation numérique et une connectivité financièrement abordable, tout en veillant à ce que les objectifs à long terme en matière de politique sociale soient atteints. Il est donc nécessaire de mettre en place un écosystème modulable, résilient, collaboratif et adapté au but recherché, pour que les marchés numériques soient ouverts et concurrentiels, répondent aux attentes des consommateurs et jettent les bases de la transformation numérique.

La pandémie de COVID-19 montre qu'il est essentiel de garantir une connectivité à tout un chacun dans l'intérêt de l'activité économique et du bien-être de la population et que les principaux problèmes que pose le numérique ne peuvent pas être résolus par un seul groupe de parties prenantes. Comme l'a souligné le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, António Guterres, à l'occasion du lancement du Plan d'action de coopération numérique, "une coopération numérique efficace est essentielle à l'édification de l'avenir que nous voulons et à la réalisation des objectifs ambitieux du Programme de développement durable à l'horizon 2030".

Nous, les régulateurs participant à la 20ème édition du Colloque mondial des régulateurs (GSR), 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 l'économie numérique connectée seront déterminés par le contexte local, tout en visant à relever les défis régionaux et mondiaux, en particulier à l'heure où nous nous efforçons de mieux reconstruire le monde à tous les niveaux à l'aide des technologies numériques.

Nous reconnaissons qu'il est possible de tirer profit de l'expérience acquise par les pays, afin d'atteindre l'excellence en matière de réglementation, au profit de tous. Nous avons donc défini et approuvé les présentes lignes directrices relatives aux bonnes pratiques en matière de réglementation, afin de mettre en place un modèle de référence pour la réglementation du numérique. Étant donné que les différentes Lignes directrices relatives aux bonnes pratiques élaborées depuis 2003 rendent compte des bonnes pratiques, des principes et des compétences spécialisées reconnus en matière de réglementation ainsi que des pratiques

imaginées et testées, nous nous tournons désormais vers des approches et des outils nouveaux, ambitieux, innovants et d'avant-garde en matière de réglementation du numérique.

## Mettre en avant des idées innovantes en matière de réglementation aux fins de la transformation numérique

Conscients que, dans le domaine de la réglementation du numérique, les principes fondamentaux de conception des politiques énoncés dans [les Lignes directrices relatives aux bonnes pratiques du GSR-19 sur le thème "Accélérer la mise en place de la connectivité numérique pour tous"](#) serviront de fil conducteur, nous avons recensé les principes essentiels ci-après grâce auxquels des cadres réglementaires robustes et tournés vers l'avenir permettront de relever les défis liés à la transformation numérique au lendemain des crises mondiales et après.

- **Stratégies réglementaires relatives au numérique:** les régulateurs devraient justifier précisément comment et pourquoi les décisions sont prises, leurs objectifs, les échéances et les mécanismes de contrôle à prévoir pour que la mise en œuvre soit efficace. Les priorités stratégiques devraient tenir compte des perspectives à court et à moyen terme des marchés nationaux et mondiaux et être assorties de stratégies à long terme qui tiennent compte de politiques publiques adaptées ainsi que d'une approche concertée entre toutes les parties prenantes, tout en favorisant, s'il y a lieu, les stratégies régionales de développement.
- **Intégrer la durabilité dans les cadres réglementaires:** il faut revoir la manière d'envisager les politiques générales en matière de technologies et en étendre le champ d'action, de façon qu'elles englobent la totalité du cycle des technologies et des services numériques, qu'il s'agisse de la conception, de la distribution ou du recyclage des produits numériques. Il convient de tenir compte des aspects environnementaux lors de chaque phase d'un cadre réglementaire intégré et cohérent, qui portera sur des questions telles que l'empreinte carbone de l'informatique en nuage, la gestion des déchets d'équipements électriques et électroniques et le passage au numérique des différents secteurs de l'économie. En conséquence, une collaboration sur le plan réglementaire avec les régulateurs d'autres secteurs économiques devrait systématiquement être instaurée.
- **Optimiser les avantages et réduire autant que possible les risques des technologies numériques:** les décideurs et les régulateurs devraient concevoir des cadres réglementaires propices à l'innovation, qui permettent de maîtriser les risques, d'utiliser des données et les technologies numériques pour accroître l'efficacité et l'efficacité des services publics, et collaborer en vue d'élaborer des normes régionales ou mondiales permettant de recourir davantage aux technologies et d'en encourager l'application.

- **Processus réglementaire ouvert, inclusif et transparent:** nous affirmons que la réglementation du numérique doit avoir pour but d'améliorer la transparence, la déontologie et la confiance d'un bout à l'autre du processus réglementaire. Il conviendrait que les processus de prise de décisions en matière de réglementation incitent les parties prenantes, y compris celles du secteur privé, de la société civile et des administrations locales, à jouer un vaste rôle, de façon formelle ou informelle. Tout au long du processus, les entités visées par la réglementation et le régulateur devraient être collectivement chargés d'élaborer et d'appliquer les règles et lignes directrices et de veiller à leur application.
- **Formes et modes de réglementation multiples:** la réglementation officielle devrait laisser une marge de manœuvre suffisante à l'autorégulation, aux modèles réglementaires mixtes et collaboratifs et aux mécanismes de contrôle aux fins de l'application de la loi. Qu'il s'agisse de mesures incitatives ou d'avantages se traduisant par un certain assouplissement ou encore d'obligations ciblées, les régulateurs ont à leur disposition une large gamme d'outils et de mesures. Les problèmes qui se font jour appellent des stratégies novatrices et le cadre réglementaire s'est élargi pour comprendre des "bacs à sable" réglementaires, des cadres déontologiques, des feuilles de route techniques, des évaluations des incidences de la réglementation, la recherche pluridisciplinaire et la simulation de mégadonnées, pour rechercher une solution réglementaire aussi équilibrée, proportionnée et juste que possible. L'intelligence artificielle, l'Internet des objets et la désinformation en ligne figurent au nombre des questions complexes sur lesquelles il faut se pencher.
- **Bonne gouvernance et efficacité des institutions et adéquation des mécanismes mis en place pour les approches réglementaires collaboratives:** la conception institutionnelle est essentielle et les autorités de régulation devraient être investies de pouvoirs adéquats et être dotées d'une grande indépendance vis-à-vis des acteurs du marché, des décideurs nationaux et de toute influence politique. Elles devraient agir avec intégrité, être en mesure de prendre des décisions objectives et tournées vers l'avenir et collaborer dans tous les secteurs, afin de favoriser la transformation numérique. C'est ce qui permettra à toutes les parties prenantes des marchés de se mobiliser conformément à des principes et à tous les secteurs de collaborer. Pour être efficaces, les institutions doivent être investies d'un mandat approprié, bénéficier d'un financement suffisant et être dotées d'un personnel dûment formé. Il conviendrait de mettre à niveau en permanence les compétences du personnel, tout en veillant au respect des principes de bonne gouvernance, y compris les principes de responsabilité et de transparence.
- **Approche factuelle:** les faits et données servent à éclairer les décisions réglementaires et contribuent à cerner les problèmes qui se font jour en matière de réglementation. Les données et les analyses permettent en outre aux régulateurs de déterminer si telle ou telle intervention ou décision réglementaire est justifiée par les dysfonctionnements du marché et les guident

dans la définition des résultats souhaités en matière de réglementation ainsi que des options de politiques publiques permettant de les obtenir. Renforcer les fonctions de contrôle et d'évaluation des régulateurs et les intégrer en collaboration avec d'autres organismes compétents peut contribuer à améliorer la réglementation et à garantir que les objectifs définis en la matière soient atteints de la façon la plus efficace et rationnelle possible, notamment en ce qui concerne la résilience des réseaux et l'amélioration de la capacité et de la couverture des réseaux, sans que des contraintes disproportionnées, redondantes ou faisant double emploi ne soient imposées au marché.

- **Aucune règle n'est gravée dans le marbre:** les cadres réglementaires devraient être réexaminés périodiquement, afin de rester adaptés au but recherché. Il peut être nécessaire de les faire évoluer pour qu'ils continuent de répondre aux objectifs des politiques publiques dans un environnement numérique en pleine évolution. Il importe autant d'abroger les règles qui ne sont plus justifiées que d'en adopter de nouvelles, tournées vers l'avenir.

### **Inclusion, souplesse et résilience: les vecteurs de l'action réglementaire**

Étant donné que les économies nationales et les citoyens ont de plus en plus recours aux infrastructures numériques et qu'il est probable que le monde sera confronté à de nouvelles situations d'urgence, les régulateurs devront délaisser les cadres sectoriels traditionnels pour se tourner vers des cadres réglementaires modulables, collaboratifs, axés sur les résultats et ne privilégiant aucune technologie.

Nous recommandons que la réglementation du numérique soit ancrée dans les principes ci-après, pour que l'on puisse tirer pleinement parti de la transformation numérique.

- **Les consommateurs sont des citoyens, des patients, des étudiants et nos familles:** les intérêts et le traitement équitable des consommateurs sont au cœur de la réglementation du numérique et toutes les décisions réglementaires devraient être prises en égard aux consommateurs, qu'il s'agisse d'interventions progressives, de la fourniture d'une expérience en ligne sans heurts, des moyens de compensation efficaces, y compris par l'intermédiaire d'organes de défense des droits des consommateurs, de la sensibilisation des consommateurs ou des réformes juridiques.
- **Mettre l'accent sur les débouchés professionnels:** la réglementation du numérique devrait être utilisée comme levier pour créer des débouchés professionnels dans l'optique de l'économie numérique pour tous les types d'acteurs du marché, indépendamment de leur taille, y compris les petites et

moyennes entreprises (PME). Les approches de politique générale doivent placer les technologies au cœur des stratégies de développement locales, nationales et, autant que faire se peut, régionales, afin de stimuler l'économie, de faire des affaires et de créer de la valeur dans les secteurs à fort potentiel, tout en favorisant les synergies intersectorielles et **la connectivité ainsi que le passage au numérique des PME.**

- La réglementation n'est nécessaire que lorsque les **politiques publiques justifient la régulation** d'un service, que ce soit en élargissant le champ d'application des règles ou régimes réglementaires en vigueur ou en en élaborant de nouveaux. Si les politiques publiques ne le justifient pas, les régulateurs et les décideurs devraient laisser la concurrence s'exercer librement.
- **Protection des données:** le fait de disposer de règles précises, strictes et ayant force exécutoire en matière de gouvernance des données peut constituer un mécanisme approprié de protection des consommateurs du numérique et créer un cadre prévisible et structuré pour le secteur du numérique. Les protocoles et mécanismes réglementaires de pointe peuvent s'avérer très utiles lorsqu'il s'agit de renforcer la confiance placée dans l'écosystème numérique; tel est le cas par exemple de l'engagement pris de respecter les exigences liées à l'accès aux données non personnelles recueillies par des plates-formes numériques, à l'application du principe de transparence pour certains algorithmes essentiels utilisés par des services numériques, à la portabilité des données essentielles des plates-formes de structuration et à l'interopérabilité et à la maintenance des interfaces de programmation d'application (API).
- **Modifier les définitions du marché:** les régulateurs peuvent cerner de nouveaux problèmes et objectifs en matière de gouvernance, étant donné que les services fournis à l'échelle mondiale le sont aussi localement. L'apparition de plates-formes numériques mondiales peut amener à élargir le champ d'action des marchés au-delà du secteur des communications électroniques. De nouveaux modèles de réglementation ex-ante applicables à ces plates-formes peuvent être mis au point pour préserver le caractère ouvert de l'Internet à tous les niveaux, qu'il s'agisse de l'accès aux services, des dispositifs d'utilisateur ou de la création de contenus. Dans cette optique, il conviendrait de veiller à ne recourir à la réglementation que lorsque cela est nécessaire et de privilégier, dans toute la mesure possible, les mesures de prévention.
- **Une connectivité efficace pour tous:** des stratégies ciblées et innovantes propres à accroître l'accès large bande universel et à abaisser les coûts des communications permettront de réduire les disparités entre les marchés nationaux et de tenir compte des questions de confiance, de sécurité et de sûreté des infrastructures et services. Les initiatives réglementaires peuvent contribuer à atteindre les Objectifs de développement durable (ODD) en réduisant les fractures numériques plus rapidement, non seulement en ce qui concerne les inégalités d'accès aux infrastructures, mais également pour ce qui est de la maîtrise des outils numériques et de la création de contenus utiles ainsi que de

débouchés. Une connectivité numérique efficace est un outil d'uniformisation qui réduit les fractures sociales et économiques, par exemple en ce qui concerne l'éducation, la santé et les financements, à condition qu'elle soit reconnue comme un droit universel.

- **Une référence solide:** les mécanismes qui facilitent le positionnement sur les marchés et la simplification des règles et des normes en matière de réglementation ont pour effet d'accroître la confiance dans la gouvernance réglementaire et facilitent l'arrivée de nouveaux flux d'investissement et de nouveaux acteurs dans les différents secteurs et par-delà les frontières, ainsi que la construction d'infrastructures suffisantes, résilientes et ouvertes. Les régimes généraux d'autorisation, des mécanismes du marché relatifs à la gestion du spectre efficaces et efficaces, la mutualisation des infrastructures et les lois générales relatives à la concurrence s'avèrent être des catalyseurs de la transformation numérique et demeurent à la base des réglementations futures.

À la suite de la crise mondiale due au COVID-19, il faudra peut-être réaménager les politiques publiques et sociales et revoir les modèles de réglementation.

Nous considérons que grâce à la régulation du numérique, les marchés numériques seront mieux à même de faire face aux phénomènes imprévus et aux situations d'urgence et de répondre aux attentes en dépit de tous les obstacles, notamment en engageant les réformes ciblées suivantes:

- **Mise en place d'un cadre souple pour la concurrence sur les marchés numériques:** pour garantir la concurrence, l'innovation et la liberté de choix des consommateurs pour les services fournis sur les plates-formes numériques mondiales, il est possible de concevoir une nouvelle approche réglementaire souple sur la base d'un suivi en temps réel de l'activité et de solutions ciblées, proportionnées, ex ante et rapides, selon le cas. Les régulateurs devraient soutenir l'innovation ainsi que l'adoption de nouveaux modèles économiques et d'octroi de licences propres à faciliter un accès abordable aux services de santé, d'entreprise et d'éducation sur les plates-formes numériques, ainsi que les investissements dans ces domaines, en particulier à l'heure où le monde s'adapte à la pandémie actuelle et cherche à s'en relever.
- **Codes de conduite (volontaires ou exécutoires):** dans des domaines aussi importants que la modération des contenus en ligne sur les plates-formes numériques et la lutte contre la désinformation et la qualité des informations en ligne, ainsi que la protection des enfants en ligne, les plates-formes numériques sont encouragées à adopter une approche axée sur les résultats; à cet égard, les régulateurs devraient les guider et les soutenir tout au long du processus de création des codes, de leur mise en œuvre et de leur application. La connaissance des médias et la maîtrise des outils numériques, ainsi que les efforts de sensibilisation, devraient également être au cœur des défis que soulèvent les services rendus possibles par la transformation numérique.

- **Modernisation des plans d'urgence nationaux:** l'élaboration et la mise en place de plans d'urgence efficaces permettent d'améliorer l'état de préparation et la prise de décisions en cas de crise. Ces plans sont essentiels pour anticiper les futurs événements imprévus et leurs incidences négatives et devraient être axés sur les zones urbaines et les zones rurales, dans le cadre d'une approche reposant sur plusieurs technologies. Une coopération bilatérale, régionale et internationale s'impose pour assurer la continuité des activités et des services publics et pour soutenir les activités de rétablissement au niveau national. Les décideurs devraient faire en sorte que ces plans - si tel n'est pas déjà le cas - prennent en considération les urgences sanitaires ainsi que les catastrophes matérielles.
- **Réforme du spectre:** les gestionnaires du spectre doivent être en mesure d'intervenir rapidement, en mettant des fréquences à la disposition des applications hertziennes aussi facilement que possible, au moment et à l'endroit voulus, et en accordant aux utilisateurs et aux innovateurs la souplesse nécessaire pour fournir des services offrant le maximum d'avantages. Un cadre d'autorisation ménageant la flexibilité et la souplesse nécessaires et reposant sur des approches neutres, sur le plan des technologies et des services, peut permettre aux utilisateurs du spectre de déployer des équipements rapidement et sans heurts et de faire évoluer leurs réseaux. Faire en sorte qu'il existe une quantité suffisante de bandes de fréquences non soumises à licence stimule l'innovation et les investissements dans diverses technologies, qui peuvent à leur tour venir compléter et appuyer les réseaux et élargir l'accès au large bande, et ce à moindre coût. Bien que l'objectif de la réforme de la réglementation visant à mettre sur le marché de nouveaux systèmes et services de radiocommunication soit un objectif louable, cette réforme devrait également être axée sur les mesures propres à garantir que les zones et les populations traditionnellement non desservies ou mal desservies bénéficient d'un accès financièrement abordable aux services large bande.

## **Collaboration intersectorielle, coopération transfrontière et mobilisation dans tous les domaines**

La mondialisation croissante des marchés et l'effacement des frontières sectorielles traditionnelles signifient que la coopération et la collaboration aux niveaux international et intergouvernemental sont déterminantes pour faire en sorte que nos cadres réglementaires puissent s'adapter aux nouveaux problèmes de réglementation qui se font jour et permettent de les surmonter.

Les politiques publiques ont commencé à se recentrer sur l'économie et la société, au lieu d'être axées sur un seul secteur, en s'appuyant sur la transformation numérique. Les régulateurs et les décideurs du secteur des TIC sont de plus en plus incités à établir des liens avec leurs homologues et les acteurs de tous les



secteurs de l'économie, afin de tirer parti de la transformation numérique en tant que moteur du développement durable et de la réalisation des ODD.

La réglementation collaborative de cinquième génération, étayée par des principes réglementaires solides, garantira une plus grande certitude, ce qui est essentiel si l'on veut que la réglementation continue d'attirer les investissements et de favoriser l'innovation qui a jusqu'ici défini l'économie numérique.

En conséquence, nous considérons qu'il est indispensable de tenir compte des facteurs suivants si l'on veut que la collaboration et les mesures d'ordre réglementaire soient efficaces:

- **Capacité juridique d'agir de concert:** les résultats d'une réglementation axée sur la collaboration seront sans doute significatifs, efficaces et dûment examinés, et auront moins de conséquences négatives imprévues s'ils sont fondés sur des processus juridiques ainsi que sur des cadres et des mandats institutionnels solides. Les mémorandums d'accord ou les textes normatifs similaires sont particulièrement utiles pour conférer un caractère officiel aux motifs de la collaboration et pour définir les rôles, les mécanismes ainsi que les résultats de la collaboration. Ces cadres pourraient tenir compte non seulement de la collaboration au niveau national entre les secteurs, mais aussi de la collaboration sur le plan régional et international, pour traiter de manière plus efficace les problèmes transfrontières.
- **Fédérer des efforts fragmentés autour d'une cause commune, harmoniser les mesures et multiplier les résultats pour les consommateurs et les entreprises:** le régulateur des TIC a un rôle central à jouer en facilitant l'accès aux ressources en cas d'urgence (spectre des fréquences, largeur de bande de l'Internet, déploiement d'équipements et mutualisation des infrastructures), mais aussi en assurant une coordination permanente avec des secteurs tels que la santé, l'administration publique, l'éducation et les finances, pour répondre aux besoins des citoyens et favoriser les approches faisant intervenir toutes les entités publiques dans le cadre de la transformation numérique.
- **L'intégration de méthodes modernes de diagnostic des capacités réglementaires et institutionnelles des organismes** leur permettra d'améliorer leurs objectifs avec la souplesse nécessaire, afin de répondre aux évolutions technologiques prévisibles et de tenir compte des nouveaux services ainsi que des situations d'urgence exceptionnelles telles qu'une pandémie. La gestion des risques, la planification, le suivi de la mise en œuvre des réglementations ainsi que l'examen et l'évaluation des incidences de ces réglementations sur les marchés numériques et l'économie et la manière dont les politiques publiques sont menées doivent constituer un mécanisme institutionnel allant au-delà des considérations politiques à court terme, afin que les cadres réglementaires s'inscrivent dans la prévisibilité et la durabilité et reposent sur des bases solides permettant de consolider et de mieux utiliser les ressources publiques.

- **Créer des plates-formes de dialogue sur les sujets essentiels:** lorsqu'ils conçoivent des cadres d'appui réglementaires viables pour les solutions technologiques proposées à l'initiative du secteur privé, les régulateurs doivent échanger des informations dans l'ensemble du secteur, entre les entreprises et les organismes publics ainsi qu'avec d'autres acteurs tels que les organismes chargés de la protection des données et de la protection des consommateurs. Une coordination stratégique ainsi qu'un engagement aux niveaux national et international entre les régulateurs et les organismes chargés de l'application de la loi permettraient d'améliorer l'application de la réglementation et d'accroître les avantages pour les consommateurs.
- **Nouveaux rôles dévolus aux associations de régulateurs (RA):** ces associations devraient tirer parti de leur capacité à stimuler le développement des marchés numériques aux niveaux national et régional, tout en élaborant des scénarios pour les interventions futures en cas d'urgence, de quelque nature qu'elles soient. La collaboration, l'échange d'informations et les échanges fructueux entre les régulateurs et les associations de régulateurs devraient être renforcés et axés sur l'harmonisation et la coordination au niveau régional, notamment dans les domaines de la gestion du spectre, de l'itinérance mobile internationale et de la réglementation des plates-formes numériques.
- **Coopération internationale:** un dialogue international efficace est essentiel pour permettre l'apprentissage mutuel entre les pays et pour étudier des solutions politiques communes, tant au niveau régional qu'au niveau mondial. Les organisations internationales doivent redoubler d'efforts pour respecter l'engagement qu'elles ont pris de rendre un service équitable à une communauté internationale dont les intérêts et les réalités – bien que différents – sont interdépendants. Les instruments de coopération internationale doivent être utilisés de manière transparente et efficace et avoir un effet de nivellement qui permette aux marchés numériques nationaux de prospérer.

E D I T I O N