

ITU GSR

ONLINE 2021

Colloque mondial des régulateurs (GSR) de 2020

Lignes directrices relatives aux bonnes pratiques

Renforcer la réglementation pour financer l'infrastructure numérique, l'accès et le recours au numérique



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

Un cadre réglementaire approprié est essentiel pour opérer une transformation numérique durable qui atténue au maximum les conséquences néfastes pour les structures du marché et les consommateurs. Alors que le rythme de la transformation numérique s'accélère, il est désormais plus important que jamais de formuler une approche réglementaire efficace.

Je suis convaincue que l'édition de cette année des Lignes directrices relatives aux bonnes pratiques du GSR aideront les pays à optimiser leurs stratégies réglementaires pour promouvoir plus rapidement une connectivité plus inclusive. Comme lors des années précédentes, les Lignes directrices faciliteront également les débats de haut niveau sur l'avenir des marchés et de la réglementation.



Mme Mercy Wanjau
Directrice général a.i. Autorité des communications du Kenya

Au cours des vingt dernières années, l'UIT a fait fonction de tribune de dialogue mondial sur l'évolution des TIC et, plus récemment, des politiques et de la réglementation dans le domaine du numérique. Les Lignes directrices relatives aux bonnes pratiques en matière de réglementation qui ont été élaborées et adoptées par les régulateurs et les décideurs lors du GSR offrent un guide permettant à chacun d'entre nous de faire face aux difficultés et d'entreprendre de nouvelles initiatives.

Cette dix-huitième édition des Lignes directrices a plus que jamais une dimension communautaire, en ce qu'elle a été créée par des membres de la communauté des régulateurs au profit de cette même communauté, à travers les régions et dans le monde entier. J'invite tous les régulateurs à faire usage de ces Lignes directrices afin d'adopter et de mettre en œuvre des approches acceptables au niveau international qui sont adaptées à la situation nationale et à tirer parti de la collaboration dans tous les domaines.



Les technologies numériques sont désormais au cœur de nos économies et de notre mode de vie. Elles sont notre avenir même.

Le développement du numérique révolutionne la productivité, l'emploi, les compétences, les services et les marchés à un rythme rapide et transforme les moyens de production, les méthodes de livraison, les modes de vie, les habitudes de consommation et la structure des relations sociales. Les TIC constituent désormais la base sur laquelle reposent tous les secteurs économiques et dont dépendent la performance des entreprises et la croissance nationale. C'est un changement profond qui s'est opéré. La réglementation collaborative du numérique permet de s'adapter à la complexité de ce changement et aux possibilités qu'il offre grâce à des cadres politiques propices et souples.

La pandémie de COVID-19 a souligné l'importance, pour les particuliers et les entreprises, de disposer d'un accès large bande fiable. Les investissements en faveur du déploiement et de la modernisation des infrastructures TIC visant à déployer des réseaux large bande ultra-rapides pour répondre aux besoins futurs sont essentiels si l'on veut garantir un accès abordable et généraliser le numérique au service du bien social et économique.

Nous, les régulateurs participant au Colloque mondial des régulateurs de 2021, 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. Étant donné que les différentes Lignes directrices relatives aux bonnes pratiques élaborées depuis 2003 rendent compte des principes, des compétences spécialisées et des pratiques imaginées et testées en matière de réglementation, nous nous tournons désormais vers des approches et des outils novateurs, ambitieux et d'avant garde en matière de réglementation du numérique.

Nous avons défini et approuvé de concert les présentes lignes directrices relatives aux bonnes pratiques en matière de réglementation, afin de poursuivre la mise en place d'un modèle de référence pour la réglementation du numérique. Plus que jamais, nous sommes déterminés à les mettre en œuvre pour susciter un élan numérique en cette Décennie d'action.

I. Création de mécanismes novateurs, efficaces et souples pour le financement de l'infrastructure numérique, de l'accès et du recours au numérique

Les pouvoirs publics et le secteur privé réalisent des investissements considérables pour moderniser les infrastructures numériques et promouvoir l'accès pour tous, afin de fournir un accès à l'Internet haut débit plus fiable et plus résilient au profit des ménages, des administrations et des entreprises. Toutefois, pour parvenir à une connectivité universelle, il faudra mettre en place de nouveaux catalyseurs et adopter une approche globale.

Le rôle des pouvoirs publics est d'ouvrir la voie à ces investissements et de soutenir des marchés dynamiques et concurrentiels pour des services numériques et large bande qui soient à l'épreuve du futur. Par ailleurs, les régulateurs et les décideurs peuvent être amenés à adopter d'autres approches afin de stimuler les investissements dans des secteurs non commerciaux ou dans des domaines complexes.

Les politiques et les stratégies peuvent susciter l'effet multiplicateur du numérique, en garantissant la prévisibilité et en donnant une orientation

- Concevoir une stratégie globale définissant le plan à long terme pour le développement du numérique et la relance économique, notamment afin de développer l'infrastructure en vue d'offrir un accès large bande ultra-rapide, grâce à un ensemble approprié de modèles et d'approches propre à favoriser le déploiement de la fibre optique à un prix abordable sur une zone aussi étendue que possible.
- Réorienter les politiques de connectivité en milieu rural pour donner la priorité aux technologies et aux projets caractérisés par leur durabilité, leur efficacité et leur rapidité de mise en œuvre.
- Envisager l'adoption d'une stratégie globale pour la transformation numérique et la compléter par des politiques de nouvelle génération pour l'économie numérique, en mettant l'accent sur la promotion des mécanismes visant à financer l'innovation, le renforcement des capacités, la création d'emplois et le développement de l'écosystème des start-ups et des petites et moyennes entreprises (PME), associés à des mécanismes et des objectifs de mise en œuvre concrets.
- Agir dans le cadre d'une collaboration et d'une coordination faisant intervenir toutes les entités publiques aux niveaux national et local pour tirer parti des synergies et de la mise en commun des ressources, et répondre aux priorités sociales et économiques, notamment aux côtés des ministères des TIC, de l'économie/des finances et de la planification, mais aussi d'autres ministères (par exemple en ce qui concerne l'éducation, la santé, l'agriculture, les transports, l'énergie, etc.), ainsi qu'avec les autorités locales, et organiser un dialogue politique multi-parties prenantes réunissant les secteurs public et privé, les bailleurs de fonds et les organismes internationaux et la société civile.

L'investissement est la pierre angulaire de la transformation numérique

- Concevoir des mesures d'incitation et offrir des possibilités de financement et de partenariats mixtes entre le secteur public et le secteur privé en ce qui concerne les infrastructures large bande à haut débit, et envisager d'accorder des subventions publiques intelligentes pour soutenir le déploiement à court terme.
- Favoriser les dépenses publiques dans les infrastructures de base, telles que l'énergie et les transports, qui représentent un coût considérable dans le cadre de la fourniture d'un accès large bande.
- Promouvoir des investissements durables et écologiques pour accélérer les progrès accomplis sur la voie de la réalisation du Programme 2030.

Des outils réglementaires sont à disposition pour combler les lacunes en matière de financement sur les marchés du numérique

- Assurer l'utilisation efficace et responsable des fonds pour l'accès et le service universels existants afin d'offrir une connectivité numérique aux communautés non desservies et mal desservies. De nouveaux types de fonds nationaux pourraient soutenir le développement de l'infrastructure numérique, tels que les fonds pour l'infrastructure et les fonds pour l'innovation, dans tous les secteurs économiques.
- Encourager des instruments financiers innovants et concevoir des mesures d'incitation ciblées au profit des acteurs économiques traditionnels et nouveaux aux fins du déploiement d'infrastructures, en mettant l'accent sur les zones mal desservies, par exemple au moyen de subventions mixtes et de programmes de garantie pour fournir des solutions sur mesure.
- Promouvoir les écosystèmes locaux de l'innovation et mettre en place des mesures visant à inciter les petits opérateurs et les opérateurs communautaires à prendre part au déploiement de réseaux à faible coût en milieu rural, notamment des mesures particulières concernant l'octroi de licences, l'accès à l'infrastructure essentielle et au financement, et les programmes de promotion de la couverture sociale.
- Mettre en œuvre une stratégie de politique fiscale saine pour favoriser l'économie numérique, notamment au moyen d'incitations ou de déductions fiscales pour les nouveaux investissements dans les infrastructures et les actifs corporels et incorporels tels que les équipements TIC et les logiciels, et de la suppression des taxes sectorielles sur les services, les dispositifs et les équipements numériques.

Une attention particulière doit être accordée à la mise en œuvre des politiques pour s'assurer qu'elles portent leurs fruits

- Adopter des mesures politiques et réglementaires pour mettre à disposition des dispositifs et des services numériques à un coût abordable, notamment en connectant les écoles, les administrations locales et les centres de santé, en subventionnant l'accès à l'Internet et les programmes d'acquisition de dispositifs numériques, en créant des applications d'administration publique en ligne et en favorisant le contenu numérique local.
- Concevoir et mettre en œuvre des mesures visant à créer la demande en faveur de services large bande et de programmes de formation aux outils numériques, notamment en accordant une attention particulière aux femmes et aux jeunes filles, aux personnes handicapées et aux groupes marginalisés.

Les principes de base de la réglementation demeurent applicables

- Adopter des politiques et procédures simplifiées en matière de réglementation et d'octroi de licences, réduire les frais réglementaires coûteux et alléger les procédures d'octroi de licences, afin que les entreprises puissent plus facilement investir, créer des emplois et faire croître l'économie.
- Envisager l'adoption de contrôles de la facturation fondée sur les coûts applicables aux opérateurs dotés d'un pouvoir de marché important, afin de veiller à ce qu'ils soient en mesure de couvrir les coûts de leurs investissements dans les zones rurales et mal desservies.
- Tirer parti des stratégies de mutualisation de l'infrastructure afin de réduire le coût du déploiement de l'infrastructure et de la fourniture de services, conformément aux lignes directrices relatives aux bonnes pratiques du GSR-08.

II. Création de prototypes de modèles réglementaires dans le monde numérique au lendemain du COVID-19


Le monde numérique au lendemain du COVID-19 exige un nouveau mode de réglementation. De nouvelles approches pourront être nécessaires pour améliorer les prévisions en matière de réglementation, exploiter les données pour mieux cibler les interventions et créer un espace dans lequel les régulateurs et les entreprises puissent mener ensemble des expériences. Il s'agit d'un aspect important pour trouver des solutions aux nouveaux défis sur le marché, car les nouvelles technologies, les nouveaux modèles économiques et les nouveaux acteurs continuent de mettre à l'épreuve les modèles réglementaires existants. Ces nouvelles approches permettront d'élaborer des solutions efficaces, propres à protéger les consommateurs tout en encourageant la croissance et l'innovation sur le marché.

Les nouveaux outils réglementaires peuvent libérer le potentiel des nouvelles technologies et des technologies émergentes

- S'engager à adopter des cadres réglementaires multimodaux permettant la conception de technologies émergentes et de nouveaux modèles économiques. Divers modèles de coréglementation et d'autoréglementation peuvent permettre aux concepteurs et aux fournisseurs de technologies de réagir rapidement en situation de crise, sans qu'il soit nécessaire de modifier en urgence la législation et, en temps normal, permettent un déploiement plus rapide et plus efficace des réseaux à un coût moindre pour les consommateurs et les entreprises.
- Appliquer aux marchés du numérique l'approche a posteriori de la réglementation et de la concurrence et, lorsque cela est possible du point de vue du marché, promouvoir la concurrence dans le domaine des infrastructures de réseau large bande, outre la concurrence au niveau des services liés à l'accès et le partage des infrastructures.
- Accroître l'innovation dans les domaines qui se font jour, en mettant en place un environnement sécurisé pour les expérimentations en matière de réglementation, tels que des bancs d'essai pour l'innovation et des bacs à sable réglementaires, afin de permettre d'affiner les nouveaux modèles économiques et de promouvoir la résilience des réseaux et services futurs.
- Permettre l'élargissement des cadres juridiques applicables aux régimes d'innovation numérique expérimentaux, en ayant recours à des bacs à sable réglementaires dans différents secteurs, tels que la médecine, les transports, l'agriculture, la finance, le commerce, ainsi que les services publics et la surveillance gouvernementale. De tels régimes permettraient de tester de manière sûre et efficace les technologies émergentes et leurs applications avant leur entrée sur les marchés (par exemple l'intelligence artificielle, la chaîne de blocs, les mégadonnées, les neuro-technologies, les technologies quantiques, la réalité virtuelle). De telles mesures faciliteront la transformation numérique et contribueront à faire face aux nouveaux défis et aux nouvelles situations d'urgence.

L'innovation dans le domaine du spectre radioélectrique est essentielle dans le monde numérique de demain

- Définir des politiques qui garantissent une utilisation efficace du spectre, en appliquant une tarification modérée et en s'attachant en priorité à développer les réseaux plutôt qu'à maximiser les recettes des pouvoirs publics, ce qui peut avoir des retombées positives considérables sur l'économie numérique et les investissements en faveur de l'infrastructure et produire des avantages au profit des zones isolées ou défavorisées, en particulier dans le contexte des technologies émergentes (telles que la 5G et l'Internet des objets (IoT)).



• Adopter une approche multidimensionnelle vis-à-vis de la libération de bandes de fréquences additionnelles dans les bandes de fréquences basses, moyennes et élevées pour divers plans d'affaires, afin de répondre efficacement aux besoins concernant des capacités de réseau supplémentaires, compte tenu du caractère limité des ressources spectrales, notamment en libérant des portions de spectre pour la création de réseaux communautaires selon une approche neutre sur le plan technologique.

• Permettre une utilisation plus efficace du spectre en équilibrant les utilisations sous licence et sans licence et envisager de nouvelles règles pour élargir l'accès large bande sans licence dans la bande des 6 GHz, afin de permettre aux innovateurs de fournir des services nouveaux et évolués, tels que la technologie WiFi de prochaine génération (WiFi 6), tout en veillant à ce que les activités des opérateurs historiques titulaires d'une licence dans cette bande continuent de prospérer.

• Permettre la mise en place de plates-formes d'essai pour les nouvelles technologies, permettant aux opérateurs titulaires ou non titulaires d'une licence et aux acteurs du secteur d'accéder aux infrastructures disponibles pour tester leurs propres cas d'utilisation (notamment pour la 5G et l'IoT).

Les données constituent une "solution miracle" pour la réglementation du numérique

• Renforcer les capacités de recherche et d'analyse des données afin d'éclairer la prise de décisions et les prévisions en matière de réglementation, de suivre la mise en œuvre des politiques et d'identifier les questions réglementaires qui se font jour en ce qui concerne les faits nouveaux du point de vue des entreprises, des consommateurs et du marché.

• Adopter des outils axés sur les données dans le cadre des processus décisionnels (notamment des systèmes de mégadonnées et de données ouvertes), des outils d'apprentissage automatique et des plates-formes en ligne, notamment des systèmes d'information géographique (SIG) nationaux pour identifier les zones blanches et grises et coordonner le déploiement et la mutualisation de l'infrastructure numérique, tels que des systèmes de cartographie de l'infrastructure au niveau national.

• Veiller à ce que les régulateurs soient en mesure de collecter des données pertinentes auprès des acteurs du marché et de concevoir des outils réglementaires pour remédier aux défaillances identifiées sur les marchés des TIC et du numérique.

III. Initiatives porteuses de transformations afin de libérer le potentiel des technologies émergentes et des modèles économiques

L'évolution des technologies et les bouleversements économiques liés à la crise mondiale due au COVID-19 ont des conséquences pour les environnements politiques. Les lacunes en matière d'investissement et l'insuffisance des financements disponibles pour l'infrastructure et les services numériques renforcent la nécessité de repenser les cadres politiques et réglementaires au-delà des frontières nationales et des secteurs. La pandémie de COVID-19 a mis en évidence la nécessité d'une action et d'une direction souples et réactives en matière de réglementation.

Les politiques et la réglementation dans le domaine du numérique sont porteuses de promesses à trois égards, en ce qu'elles constituent un outil permettant de stimuler la transformation numérique de l'économie, un cadre pour la transformation numérique des régulateurs et la gouvernance réglementaire et une interface pour la collaboration et la coordination transfrontières sur les questions difficiles liées aux marchés du numérique.

Les initiatives porteuses de transformations s'appuieront sur des approches nouvelles et repensées à l'égard de la réglementation collaborative pour le numérique.

Les régulateurs et les décideurs sont les maîtres d'œuvre de la transformation numérique

- Disposer de feuilles de route claires, ambitieuses mais réalisables en matière de réglementation, en faisant intervenir une approche stratégique à moyen terme en ce qui concerne le développement du marché du numérique en général. Les feuilles de route doivent définir les priorités et les responsabilités et fixer des objectifs et des critères mesurables pour les marchés et le régulateur. Leur mise en œuvre doit faire l'objet d'une coordination entre les organismes publics ainsi qu'avec les parties prenantes du secteur privé.
- Adapter les structures de gouvernance réglementaire aux nouveaux mandats numériques, renforcer les capacités des régulateurs pour veiller à ce qu'ils disposent des outils nécessaires pour faire face aux problèmes anciens et nouveaux et définir des mécanismes de coordination et de collaboration entre les organismes publics pour permettre la mise en commun des ressources et des connaissances.
- Garantir la participation des régulateurs dans le cadre des initiatives législatives qui ont des incidences sur le secteur relevant de leur mandat et de leur domaine de compétence.
- Renforcer le rôle consultatif des régulateurs dans tous les secteurs vis-à-vis des entreprises et des particuliers, notamment en lançant de nouvelles initiatives telles que des laboratoires d'innovation visant à aider les jeunes entreprises à se développer et à collaborer, des programmes de mentorat dans le domaine du numérique et des programmes de recherche.

Un changement de paradigme réglementaire est nécessaire afin que le dividende numérique profite à tous

- Renforcer la responsabilisation et mettre l'accent sur les résultats dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre des pratiques de réglementation collaborative, en associant les parties prenantes de façon régulière et transparente et en établissant de nouveaux partenariats réglementaires, notamment pour superviser l'élaboration, par les plates-formes numériques, de codes de pratique d'application volontaire.
- Renforcer l'agilité et la transparence réglementaires en justifiant précisément, auprès de la population, comment et pourquoi les décisions sont prises, et en suivant et en mettant en œuvre des règles et des lignes directrices aux côtés des parties prenantes.
- Améliorer la conception, l'administration et l'efficacité de la réglementation, déréglementer les domaines qui ne nécessitent plus une surveillance réglementaire approfondie et reconfigurer les capacités réglementaires pour ce qui est de combler les lacunes et de traiter de nouveaux domaines.

Dans la mesure où l'économie numérique ne connaît pas de frontières, la mise en place de mécanismes de coopération internationale et régionale visant à résoudre les questions complexes liées au commerce numérique, à la protection des données, à l'Internet des objets et à la fiscalité permettra d'appliquer la réglementation collaborative de cinquième génération (G5) dans différentes régions géographiques et dans différents marchés afin de faciliter la collaboration transfrontière.

Les régulateurs et les décideurs nationaux ont un rôle à jouer sur la scène internationale

- Renforcer les stratégies de mobilisation aux niveaux national et international et travailler en étroite collaboration avec la communauté internationale multi-parties prenantes ainsi qu'avec d'autres régulateurs nationaux et étrangers sur les questions transfrontières au sein de l'écosystème numérique.
- Mettre en place une coopération et susciter une compréhension commune au niveau international sur les questions relatives aux comportements anticoncurrentiels dans l'économie numérique et rechercher un certain niveau d'harmonisation régionale en vue de favoriser l'innovation et l'investissement dans le domaine du numérique.
- Encourager la coopération régionale et internationale dans le cadre des initiatives relatives à la confidentialité des données et à la cybersécurité en vue de regrouper les multiples règles et pratiques en matière de confidentialité des données et de cybersécurité au sein de normes et de lois communes au niveau régional ou mondial et de permettre la libre circulation des données et le commerce numérique.
- Intensifier la coopération internationale sur les flux de données transfrontières afin de veiller à ce que les exigences en matière de localisation des données et les autres restrictions concernant la circulation transfrontière des données ne compromettent pas indûment les communications transfrontières et les avantages économiques et sociétaux qu'offrent les réseaux de données mondiaux et qu'elles restreignent le moins possible le commerce, tout en favorisant la confiance.