



**Renaissance
Numérique**



NOTE

MAI 2025

Numérique : l'urgence d'une interrégulation efficace

Sommaire



<i>Introduction</i>	4
---------------------	---

<u>01 L'évolution de la régulation du numérique</u>	6
--	----------

Des conditions propices à la régulation du numérique, avant l'emballlement normatif	7
2022-2024 : une profusion de textes à la mise en œuvre complexe	8

<u>02 L'interrégulation du numérique en France</u>	15
---	-----------

L'hétérogénéité croissante des acteurs de la régulation du numérique	16
Un pilotage nécessaire de la collaboration	17

03 La régulation européenne du numérique post-2022 **23**

Une nouvelle organisation du fait de l'AI Act ?	24
Miser sur des viviers d'experts pour renforcer la compétitivité européenne sur le numérique	27
Et demain ?	28

04 Propositions pour une meilleure régulation du numérique en France **29**

<i>Remerciements</i>	42
<i>À propos de Renaissance Numérique</i>	46

Intro| duction



Deux dynamiques méritent que l'on questionne le fonctionnement de la régulation du numérique et de son évolution en France et en Europe. Premièrement, à partir de 2020, le cadre normatif¹ a paru devenir extrêmement instable du fait de l'accélération du rythme d'adoption de textes de droit dérivé de l'Union européenne (UE). Cinq ans plus tard, nous sommes sans doute entrés dans une phase de stabilisation, où l'enjeu sera celui de l'efficacité des mécanismes mis en place². Deuxièmement, dans le contexte actuel de la mise en œuvre des législations sur l'intelligence artificielle (IA), se manifeste un certain recul de la prédominance de l'UE au profit d'une internationalisation des modalités de gouvernance dans ce domaine.

Dès lors, l'Europe et la France seraient-elles en train de sortir d'un "âge d'or de la régulation du numérique" ? Cet âge d'or était caractérisé par une très forte cohérence du suivi des modalités d'un texte en particulier : le règlement général sur la protection des données (RGPD). Cette cohérence repose sur deux dimensions. D'abord, l'activité du réseau des autorités nationales de surveillance, le Comité européen de la protection des données (CEPD), pilotant - par le biais de décisions et lignes directrices - la mise en œuvre

1. Par "cadre normatif", nous entendons ici l'ensemble des textes européens et nationaux tels que interprétés par la jurisprudence qui régit le domaine du numérique.

2. Voir à ce sujet : Renaissance Numérique (2024), "[Politique numérique de l'UE : l'heure de la cohérence a sonné](#)", 15 pp.

dudit règlement. Ensuite, une jurisprudence des juges de l'Union plutôt confortative. Bien que d'autres textes l'aient précédé (visant notamment à encadrer les communications électroniques), il est indéniable qu'en matière de régulation européenne du numérique, il y a "un avant et un après RGPD".

La régulation du numérique centrée en grande partie sur la mise en œuvre du RGPD a pu laisser croire aux acteurs institutionnels européens et nationaux qu'existait un "*Brussels effect*", actant le rôle moteur de la législation de l'UE dans la régulation mondiale de l'économie numérique³. Si cette expérience n'est sans doute pas reproductible en tant que telle, la nouvelle cartographie de la régulation examinée dans cette note exige des moyens beaucoup plus conséquents, pour fonctionner de manière aussi efficace que la régulation des données à caractère personnel.

Elle exige notamment de placer des éléments de cohérence au sein de la politique numérique de l'UE. En effet, cette cohérence a été insuffisamment prise en compte lors des négociations successives des textes des années 2022 à 2024⁴, ou de façon purement formelle par le renvoi mentionné dans lesdits textes à la nécessaire prise en compte des avis des autorités de surveillance de la protection des données à caractère personnel dans leur mise en œuvre.

Nous sommes ainsi à un moment charnière de la pérennisation du modèle européen de la régulation du numérique. Face à sa très forte contestation par l'exécutif nord-américain en liaison avec certains des grands acteurs de la tech, ce modèle doit montrer son excellence au bénéfice tant des consommateurs que des acteurs économiques. Plusieurs des propositions qui concluent cette note visent à renforcer son efficacité, pour mieux écarter les critiques de bureaucratisation et d'inefficacité qui lui sont faites.

3. Pour reprendre le titre d'un best-seller d'Anu Bradford dont le sous-titre est encore plus révélateur. Bradford A., "The Brussels Effect: How the European Union Rules the World" (2020). *Faculty Books*. 232.

4. Digital Markets Act (DMA), Digital Services Act (DSA), Data Governance Act (DGA), Data Act (DA) et AI Act.

L'évolution de la régula tion du nu mérique

01

➤ Des conditions propices à la régulation du numérique, avant l'emballlement normatif

La relative efficacité du cadre normatif européen pré-2020 afférent au numérique a reposé sur des raisons qui n'ont pas été suffisamment examinées avant l'emballlement normatif qui a suivi. Parmi celles-ci, le rôle central qu'a joué le RGPD et la relative efficacité de sa mise en œuvre, méritent d'être étudiés tout particulièrement.

D'une part, le RGPD porte sur un type particulier de données numériques (les données à caractère personnel) et ne nécessitait pas, jusqu'à l'avènement des textes des années 2022-2024, d'arbitrage avec d'autres intérêts (ex. droit de la concurrence, droit d'auteurs ; voir ci-après)⁵.

D'autre part, si nous nous penchons sur le cas français, nous étions face à une autorité de surveillance (la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) :

- **nationale et unique**, dont l'expérience en la matière remontait déjà à la directive européenne 95/46/CE sur la protection des données personnelles ;
- **détenant une place particulière parmi ses homologues européennes** du fait de son ancienneté (la troisième à avoir vu le jour en Europe, après la Suède en 1975 et l'Allemagne fédérale en 1977) ;
- **active au sein d'un groupe** rassemblant les autorités

5. Cependant, l'Autorité de la concurrence n'a pas attendu la décade 2020 pour prendre en compte dans ses décisions la problématique des données à caractère personnel. Un exemple est la "Décision n° 14-MC-02 du 9 septembre 2014 relative à une demande de mesures conservatoires présentée par la société Direct Energie dans les secteurs du gaz et de l'électricité", dans laquelle elle cite notamment un avis de la CNIL.

nationales de surveillance de la mise en œuvre de la directive 95/46/CE depuis octobre 1998, le G29, qui s'est transformé en Comité européen de la protection des données (CEPD) à compter de 2018, date d'entrée en vigueur du RGPD. Ces autorités nationales de surveillance sont donc habituées à travailler ensemble, depuis 20 ans pour les États membres de la Communauté européenne et plus de 10 ans pour ceux entrés dans la Communauté en 2004 (pays d'Europe centrale, de l'est et baltes).

Par ailleurs, on observait un rôle relativement marginal de la Commission européenne dans la mise en œuvre du RGPD. Cette mise en œuvre repose principalement sur les autorités nationales de surveillance, et sur la régulation et le mécanisme de cohérence pilotés par le CEPD. La possibilité pour la Commission de compléter le RGPD par l'adoption d'actes délégués n'a pas été prévue. Celle-ci ne peut contester les applications dysfonctionnelles du RGPD que par le biais des recours devant les juridictions de l'Union (recours en annulation, recours en manquement).

2022-2024 : une profusion de textes à la mise en œuvre complexe

Les conditions énumérées précédemment sont absentes de la situation juridique et factuelle qui existe depuis le début de la décennie actuelle. En effet, depuis 2020, la Commission européenne a proposé toute une série de textes (cf. Annexe 2)⁶, qui nécessitent une articulation avec le RGPD.

Chacun de ces textes possède des objectifs propres vis-à-vis des données (personnelles et non-personnelles) :

6. Pour une présentation détaillée, voir également : Renaissance Numérique (2024), ["Politique numérique de l'UE : l'heure de la cohérence a sonné"](#).

- **le *Data Governance Act (DGA)***, adopté en 2022, a pour objectif de faciliter le partage des données entre entreprises, citoyens et administrations ;
- **le *Digital Markets Act (DMA)***, adopté en 2022, impose des obligations aux “contrôleurs d’accès” concernant l’interopérabilité et le partage de données ;
- **le *Digital Services Act (DSA)***, adopté en 2022, impose aux plateformes plus de transparence, de responsabilité et de contrôle pour les utilisateurs concernant l’usage de leurs données personnelles, les systèmes algorithmiques, la publicité ciblée et l’accès à ces données à des fins de recherche indépendante ;
- **le *Data Act (DA)***, adopté en 2023, définit qui peut utiliser, partager et accéder aux données générées par des produits connectés et services associés ;
- **l’*AI Act***, adopté en 2024, est d’assurer que les systèmes d’intelligence artificielle soient entraînés, testés et utilisés sur des données de qualité, pertinentes, représentatives, exemptes de biais et traitées dans le respect des droits fondamentaux, notamment la protection des données personnelles.

Cette profusion de textes au niveau européen a été prolongée par une loi française majeure : la loi visant à sécuriser et à réguler l’espace numérique (dite “loi SREN”)⁷ qui, non sans mal, a visé à conforter l’écosystème numérique en distribuant de nouveaux pouvoirs aux autorités et administrations nationales compétentes.

Ces législations sont intervenues alors que leurs conditions de mise en œuvre ont été bouleversées à plusieurs niveaux.

Premièrement, les régulations opérées par les textes précités nécessitent désormais des arbitrages entre des intérêts différents :

7. LOI n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l’espace numérique.

→ **la protection des données à caractère personnel, la circulation et la gouvernance des données non personnelles ;**

→ **le droit de la concurrence :**

- dans son arrêt du 4 juillet 2023 relatif à l'affaire C-252/21 (Meta Platforms e.a.), la Cour de justice de l'Union européenne énonce qu' "[u]ne autorité de la concurrence nationale peut constater, dans le cadre de l'examen d'un abus de position dominante, une violation du RGPD"⁸ ;
- dans son arrêt du 4 octobre 2024 relatif à l'affaire C-21/23 (Lindenapotheke), les juges ont affirmé que "les États membres peuvent prévoir la possibilité pour les concurrents de l'auteur présumé d'une atteinte à la protection des données à caractère personnel de la contester en justice en tant que pratique commerciale déloyale interdite"⁹ ;
- dans les conclusions de la mission de réflexion portant sur l'articulation entre protection des données et concurrence, Bruno Lasserre, président de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), membre du collège de la CNIL et ancien président de l'Autorité de la concurrence (AdlC), estime que le droit de la concurrence peut compléter le RGPD et offrir de nouvelles opportunités à la CNIL. "Protéger la vie privée et les données personnelles passe par une meilleure prise en compte des réalités économiques et concurrentielles"¹⁰, précise-t-il.¹¹

→ **le droit d'auteurs : cf. les débats dans le cadre de l'AI Act.**

8. Cour de Justice de l'Union européenne, communiqué de presse n°113/23, 4 juillet 2023.

9. Cour de Justice de l'Union européenne, communiqué de presse n°159/24, 4 octobre 2024.

10. CNIL (2024), "Conclusions de la mission de réflexion portant sur l'articulation entre protection des données et concurrence", mission confiée par Marie-Laure Denis, Présidente de la CNIL à Bruno Lasserre, Président de la CADA et membre du collège de la CNIL avec le concours de la Mission d'analyse économique de la CNIL, p. 27.

11. Sur le sujet de la coopération entre la CNIL et l'AdlC, voir également : CNIL, "IA, concurrence et données personnelles : poursuite des travaux entre la CNIL et l'Autorité de la concurrence", 20 mars 2025.

Deuxièmement, il y a potentiellement, dans ces textes (notamment le DSA, le DGA et le DA), plusieurs autorités nationales compétentes, qui doivent s'articuler entre elles. Cette "interrégulation" est rendue nécessaire tant par l'absence d'autorité cheffe de file qui s'impose de manière évidente, que par la nécessité de faire fonctionner en réseau des autorités de régulation dont les compétences s'accroissent sans réel projet d'ensemble et par l'obligation, à moyen constant, de mutualiser les moyens des uns et des autres pour couvrir le champ étendu dessiné par les nouveaux règlements européens.

Troisièmement, les autorités nationales de mise en œuvre des différents textes peuvent se retrouver dans une comitologie bruxelloise regroupant des autorités nationales pas ou peu habituées à travailler ensemble ou aux pouvoirs moindres que ceux accordés au Comité européen de protection des données (CEPD). C'est le cas par exemple du Berec, qui rassemble les régulateurs européens des communications électroniques, qui est impliqué dans la mise en œuvre de certains aspects du DMA, ou encore du Comité européen de l'innovation dans le domaine des données (EDIB, en anglais), qui intervient dans l'application du DGA et du DA.

Interrégulation et comitologie européenne

Digital Services Act vs. RGPD

Dans le cadre du RGPD, chacun des 27 États membres de l'UE dispose d'une autorité de protection des données. Depuis 2018, ces autorités collaborent étroitement au sein du Comité européen de la protection des données (CEPD), dans un souci d'harmonisation de l'application du règlement à l'échelle européenne.

En revanche, dans le cadre du Digital Services Act (DSA), plusieurs régulateurs peuvent être compétents dans un même pays. Chaque État membre doit toutefois désigner un "coordinateur des services numériques" (*digital services coordinator* ou DSC en anglais), une autorité indépendante "cheffe de file", qui travaille en collaboration avec les autres régulateurs nationaux compétents. Par exemple, en Allemagne, il s'agit de la *Bundesnetzagentur* (l'autorité de régulation des télécommunications, des services postaux, de l'énergie et des chemins de fer), en Espagne de la *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (l'autorité de la concurrence et des marchés), en Lettonie du *Patērētāju tiesību aizsardzības centrs* (l'autorité de protection des consommateurs) ou encore en France de l'Arcom (l'autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique).

Ainsi, en fonction des États membres, c'est tantôt l'autorité de la concurrence, tantôt celle de la protection des consommateurs, tantôt celle de régulation de l'audiovisuel et des médias, qui coordonne la mise en œuvre du DSA. Cela complique la coopération à l'échelle européenne, ces différentes autorités n'ayant pas nécessairement l'habitude de travailler ensemble. À l'inverse, les autorités de protection des données, chargées de la mise en œuvre du RGPD, ont eu l'habitude de travailler ensemble depuis 1998, à la suite de l'adoption de la directive 95/46/CE relative à la protection des données personnelles. Contrairement aux nouveaux organes de comitologie européens, le CEPD n'a pas été construit ex nihilo – il est le prolongement d'une coopération régulière enclenchée depuis plus de 20 ans.

Le Comité européen des services numériques vise à répondre à cet enjeu de coordination entre autorités aux cultures et aux périmètres différents dans le cadre de la mise en œuvre du DSA. Rassemblant les 27 coordinateurs des services numériques européens, il s'est réuni le 25 septembre 2024 afin d'établir un programme de travail annuel. La coopération entre régulateurs est d'ailleurs l'une de ses trois priorités pour 2025, en plus de la lutte contre la désinformation et de la protection des mineurs.

Quatrièmement, la plupart de ces textes introduisent une recentralisation des pouvoirs de mise en œuvre dans les mains de la Commission européenne, soit directement (cf. Annexe 6), soit en introduisant des possibilités importantes d'adoption d'actes délégués par la Commission. Là où le RGPD introduisait la possibilité pour la Commission d'adopter deux actes délégués, elle a la possibilité d'en adopter cinq dans le cadre du Digital Markets Act (DMA) et du Digital Services Act (DSA), et pas moins de douze dans le cadre de l'AI Act.

Concernant l'évolution du rôle du collège de la Commission européenne, il est encore trop tôt pour estimer les conséquences sur la dynamique et la cohérence directionnelle du départ de deux Commissaires tels que Margrethe Vestager et Thierry Breton, et de la dispersion des portefeuilles liés au numérique dans l'actuel collège Ursula von der Leyen II entre 9 voire 10 Commissaires.¹² Il semble toutefois que le nouveau collège s'organise pour répondre à cette dispersion d'autorités régulatrices.¹³

Qu'est-ce qu'un acte délégué ?

Un acte délégué est un outil juridique utilisé par l'Union européenne pour compléter ou modifier des aspects non essentiels d'un acte législatif. Il s'agit d'une délégation de pouvoir donnée à la Commission européenne, permettant à celle-ci d'adopter des mesures supplémentaires.

- Ils ne peuvent pas modifier les éléments essentiels de l'acte législatif concerné.
- Ils permettent d'ajouter, modifier ou supprimer des éléments non essentiels d'un acte législatif européen, avec une portée générale.

12. Contexte, "Nouvelle Commission : le puzzle des dossiers tech et médias", 19 septembre 2024

13. Contexte, "Les commissaires européens rassemblés dans des groupes de travail thématiques, dont deux sur l'IA et les start-up", 13 janvier 2025

- Leur adoption est strictement encadrée par des objectifs, contenus, et durées précisés dans l'acte législatif.
- Avant leur entrée en vigueur, le Parlement et le Conseil peuvent exprimer des objections. En l'absence d'objection, l'acte de délégation entre en vigueur.
- La Commission doit consulter des groupes d'experts avant l'adoption d'un acte délégué.

Concernant l'évolution du rôle du collège de la Commission européenne, il est encore trop tôt pour estimer les conséquences sur la dynamique et la cohérence directionnelle du départ de deux Commissaires tels que Margrethe Vestager et Thierry Breton, et de la dispersion des portefeuilles liés au numérique dans l'actuel collège Ursula von der Leyen II entre 9 voire 10 Commissaires¹⁴. Il semble toutefois que le nouveau collège s'organise pour répondre à cette dispersion d'autorités régulatrices¹⁵.

14. "Nouvelle Commission : le puzzle des dossiers tech et médias", *Contexte*, 19 septembre 2024.

15. "Les commissaires européens rassemblés dans des groupes de travail thématiques, dont deux sur l'IA et les start-up", *Contexte*, 13 janvier 2025.

L'interrégulation du numérique en France

02

➤ L'hétérogénéité croissante des acteurs de la régulation du numérique

Concernant l'évolution du rôle du collège de la Commission européenne, il est encore trop tôt pour estimer les conséquences sur la dynamique et la cohérence directionnelle du départ de deux Commissaires tels que Margrethe Vestager et Thierry Breton, et de la dispersion des portefeuilles liés au numérique dans l'actuel collège Ursula von der Leyen II entre 9 voire 10 Commissaires. Il semble toutefois que le nouveau collège s'organise pour répondre à cette dispersion d'autorités régulatrices.

Peu d'autorités nationales de régulation sectorielle avaient anticipé l'importance de la régulation des données à caractère personnel lors de l'entrée en vigueur du RGPD en mai 2018. Aujourd'hui, toutes les autorités nationales de régulation "poussent leurs pions" pour tout à la fois conforter la régulation qu'elles exercent sur "leur" secteur d'activités et par ailleurs renforcer leurs compétences sur le terrain de la régulation du numérique.

La prise de conscience des difficultés que pourrait entraîner cette multiplication des acteurs de la régulation, conduit tant au niveau national qu'au niveau européen à la mise en place de mécanismes de pilotage collaboratifs pour éviter toute baisse d'efficacité de la régulation du numérique.

Les problématiques rencontrées au niveau européen (cohérence de la régulation, difficultés à recruter des techniciens et experts, articulation avec la société civile) sont également présentes au niveau national et ont été "révélées" (au sens photographique du terme) par la mise en œuvre du règlement sur l'intelligence artificielle. On constate par ailleurs une hétérogénéité croissante des acteurs de la régulation du numérique d'abord entre autorités

administratives indépendantes (AAI) et autorités publiques indépendantes (API), d'une part, et entre ce premier groupe et celui des administrations centrales d'autre part (cf. Annexe 3).

Notons toutefois une situation : l'intervention croissante de l'administration est principalement concomitante avec l'arrivée des textes de la décade de 2020. Mais elle traduit également la prise en compte d'une ampleur nouvelle du champ de la régulation, exigeant la mobilisation d'administrations présentes sur la totalité du territoire. La régulation change de nature : elle sort d'une simple "*compliance*" avec un suivi de régulateurs, alimentés par des plaintes et contrôlés par les juges sur un nombre d'incidents restreints, pour s'orienter vers un contrôle des activités régulées. Les autorités anticipent l'incident au plus près de son éventuelle apparition, plutôt que de sanctionner la multitude (devenant incontrôlable) des manquements. Une économie de la donnée s'accompagne d'une telle fluidité que la régulation s'opère davantage sur les structures et les procédures que sur les "sorties de route". Le contrôle d'une économie dont l'intensité concurrentielle augmente doit se rapprocher de la procédure concurrentielle classique, telle que pratiquée par l'autorité de la concurrence : il faut empêcher l'acte anticoncurrentiel avant qu'il ne fasse son maximum de dégâts. Autrement dit, il faut encore plus qu'avant mettre l'accent sur la régulation dite *ex ante*.¹⁶

➤ Un pilotage nécessaire de la collaboration

Une pédagogie interactive et réciproque

Comme nous l'avons vu, les autorités et administrations prenant part à la régulation du numérique sont de plus en plus nombreuses. Il n'est pas sûr que cette coexistence soit facile à piloter, tant pour

16. Sauron J.-L., "Passer du commissaire Maigret à Minority Report : L'enjeu du droit de la concurrence au temps de l'économie numérique", *Concurrences*, n°2-2021.

les acteurs concernés que pour le développement d'une démarche collaborative avec les acteurs régulés. Or cette complémentarité entre les autorités opérant dans le champ du numérique et les grands acteurs du numérique est au centre de la régulation, compte tenu de la force de frappe et de l'importance des données que peuvent mobiliser ces derniers. La nécessité d'une représentation partagée de la régulation, une sorte de partage des rôles entre autorités régulatrices et opérateurs régulés, est reconnue par la majorité des acteurs que nous avons rencontrés ¹⁷.

Pour les autorités que nous avons interrogées, il n'est peut-être pas "confortable" de s'articuler avec un groupe d'administrations presque uniquement inscrites au sein du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique et en charge d'une stratégie politique qui peut avoir à opérer des arbitrages divergents de ceux des régulateurs indépendants. Un temps d'apprentissage de cette collaboration est nécessaire. Nous en reparlerons plus loin dans la présente note. Toutefois, il convient de noter que les modes d'action entre les autorités administratives indépendantes (AAI)/autorité publique indépendante (API) et les administrations se sont rapprochés. Le décret n° 2025-346 publié au Journal Officiel le 15 avril 2025¹⁸, qui précise la composition du réseau national de coordination de la régulation des services numériques (introduit par la loi SREN) complexifie encore ces relations : sont intégrés à ce réseau, en plus des acteurs habituels de la régulation du numérique, le Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN) et le Service de vigilance et protection contre les ingérences numériques étrangères (VIGINUM), deux services du Premier ministre porteurs de préoccupations très différentes, liées à la défense des intérêts de la nation.

17. Voir Annexe 1 et section "Remerciements" pour la liste complète.

18. Décret n° 2025-346 du 15 avril 2025 portant application de l'article 7-4 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique

L'éventualité d'une agence numérique

En Europe, plutôt que de miser sur l'interrégulation à la française, certains États membres s'interrogent sur la création d'une agence unique, qui regrouperait les compétences des différents régulateurs impliqués dans la régulation du numérique. Cette éventualité ne correspond pas à la pratique institutionnelle française. Au-delà d'une absence de culture en faveur d'une telle organisation, cette éventualité se heurte à des raisons pratiques : l'importance de la connaissance du secteur particulier sur lequel intervient chaque autorité de régulation et, en réciprocité, les habitudes prises par les entreprises régulées au sein desdites autorités.

En Allemagne, où les discussions sur cette éventualité sont plus poussées, les défenseurs de cette approche ne partagent pas la même vision de ce à quoi une agence unique du numérique pourrait ressembler. Le *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz* (l'équivalent du ministère de l'Économie et du Climat) a proposé qu'une nouvelle agence combine les missions types d'un think tank et d'un régulateur. D'autres suggèrent de transformer l'actuelle *Bundesnetzagentur* (l'Agence fédérale des réseaux) en "*Digitalagentur*" (Agence du numérique), son périmètre d'intervention s'étant nettement élargi ces dernières années. D'autres encore, proposent que la *Bundesnetzagentur* serve d'incubateur à une agence du numérique. Plutôt qu'une agence centralisatrice des pouvoirs, elle serait alors un centre de coordination et de collecte d'expertise, qui servirait de point de contact unique pour les entreprises et les consommateurs. Le débat, pour l'heure, est loin d'être tranché¹⁹.

Différentes instances de coordination formelles

En France, différentes instances de coordination formelles coexistent et sont complétées par des groupes de travail informels (cf. Annexe 4). Celles-ci ont souvent été instituées en réaction à des

19. interface, "A Look Ahead at EU Digital Regulation: Oversight Structures in the Member States", 19 juin 2024.

développements de court terme, plutôt que de façon cohérente. Il est possible de catégoriser ces instances de la façon suivante :

- **Des cercles d'échange d'informations sans possibilité de décisions juridiques opérationnelles.** C'est l'exemple du "club des régulateurs indépendants", qui regroupe des acteurs agissant dans des secteurs très différents (Autorité des marchés financiers, Autorité de régulation des jeux en ligne, Commission de régulation de l'énergie, CNIL, etc.) qui échangent entre eux sur les problèmes de fonctionnement des AAI et API (budgets, ressources humaines).
- **La transformation d'une instance conçue pour préparer les positions françaises dans le cadre de la négociation des propositions de textes DMA et DSA,** pilotée par la Direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'Économie (task force ayant fonctionné jusqu'en 2022) **en une instance plus politique en charge de la régulation des services de la société de l'information.** Ce "réseau national de coordination de la régulation des services numériques"²⁰ (prévu à l'article 51 de la loi SREN) se réunit trois fois par an et sera présidé pour une durée de dix-huit mois et de façon alternative par les ministres chargés du numérique et de la culture. Son secrétariat est assuré par la DGE, qui propose l'ordre de jour des réunions (qui peut être complété par les membres du réseau). Selon le décret du 15 avril 2025 précité, pas moins de vingt organismes, répartis entre des services du Premier ministre (Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), Direction interministérielle du numérique (Dinum), SGDSN et VIGINUM) et sept ministères différents, seront membres de ce

20. Ce réseau trouve son origine dans la proposition n°12 de l'étude annuelle de 2022 du Conseil d'Etat sur les réseaux sociaux qui prévoyait (pp. 238-239) : "Il est proposé d'instaurer un réseau des régulateurs du numérique (RRN) qui devrait regrouper les AAI compétentes (ARCOM, CNIL, ARCEP, Autorité de la concurrence) ainsi que les services de l'État (DGCCRF, DGE, Douanes) compétents au niveau national, d'abord pour favoriser le partage régulier de l'information et, dans le respect de l'indépendance de chacun, pour mieux articuler les politiques de régulation. Il pourrait également partager des expertises et des meilleures pratiques voire, le cas échéant, avec l'accord des autorités intéressées, coordonner des enquêtes. Son secrétariat administratif pourrait être assuré par le service interministériel qu'il est proposé d'instituer, ce qui faciliterait le lien entre les services de l'État et le réseau. Il pourrait évaluer les besoins de recherche et, en collaboration avec les universités et les chercheurs, proposer des feuilles de route et des objectifs à atteindre".

réseau (cf. Annexe 5 pour une liste exhaustive).

→ **Des modalités d'organisation de coopération bilatérale** pour des sujets ponctuels, comme par exemple :

- la convention visant à organiser la coopération entre les autorités (comme la CNIL ou l'Arcom) et l'administration (ex. direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes (DGCCRF)) pour mettre en œuvre le règlement sur les services numériques ;
- la convention entre l'Arcom (autorité) et VIGINUM (administration) dans le domaine particulier de la lutte contre l'ingérence étrangère au travers des plateformes numériques ;
- le pôle numérique et le Collège commun à l'Arcom et l'Arcep, unique du point de vue de la gouvernance, qui permet de porter certains travaux et livrables communs aux deux institutions ;
- la coordination, plus ancienne (issue de la loi du 24 juin 2020) sur le domaine particulier de la haine en ligne.

→ **Une coopération collaborative sur des questions techniques.**

Cette mise en commun de l'expertise se fait notamment au travers du Pôle d'expertise de la régulation numérique (PEReN) (cf. Annexe 7). En outre, une autre "association des moyens" est prévue par un protocole de coopération signé le 18 novembre 2024 entre la CNIL et la DGCCRF mettant à jour une convention de 2011 sur le même sujet²¹, qui vise à "mutualiser les expertises sur les outils (notamment grâce à l'utilisation du Laboratoire d'innovation numérique de la CNIL) et les techniques d'enquêtes".

Malgré ces initiatives et dynamiques, ces instances permettent-elles de s'accorder sur une vision commune, qui peut ensuite être défendue au niveau européen ? Sont-elles organisées de façon suffisamment cohérente ? Il faut en effet s'assurer que la régulation qui s'exerce en France soit comparable à celle qui s'applique dans

21. CNIL, "Protection des consommateurs et des données personnelles : la CNIL et la DGCCRF renforcent leur coopération", 12 novembre 2024.

les autres États membres, et continuer à porter efficacement la position de la France dans les comitologies européennes dans le cadre des différents textes.

La régulation européenne du numérique post-2022

03

➤ Une nouvelle organisation du fait de l'IA Act ?

La Commission européenne a également rencontré la contrainte d'organiser une meilleure coordination entre les instances de comitologie issues des différents textes adoptés depuis 2022 (DGA, DMA, DSA, DA et AI Act). L'objectif est de favoriser l'apprentissage mutuel et la communication entre ces instances, tout en tentant d'assurer une articulation efficace entre les différents textes. Selon le programme de travail du CEPD adopté en octobre 2024, les autorités de protection des données européennes prévoient par exemple l'élaboration de lignes directrices qui devraient "se pencher sur la relation entre le RGPD et les autres règlements numériques – un travail est déjà en cours avec la Commission sur la relation avec le DMA. Les Cnil [européennes] prévoient également une note de position sur les interactions avec le droit de la concurrence"²². En outre, le CEPD a acté, lors de sa réunion plénière du 8 avril 2025, le lancement de travaux en "étroite coopération" avec le Bureau de l'IA de la Commission européenne²³.

Vers une meilleure coopération entre régulateurs européens ?

"Henna Virkkunen et Michael McGrath veulent faire le ménage dans la nouvelle jungle des régulateurs de la tech. Le sujet de la coopération et de la division claire des missions entre les différents régulateurs du numérique au niveau européen revient à deux reprises dans leurs réponses écrites au Parlement

22. "Les Cnil européennes arrêtent leur "to-do list" pour 2025", Contexte, 11 octobre 2024.

23. EDPB, "EDPB adopts guidelines on processing personal data through blockchains and is ready to cooperate with AI office on guidelines on AI Act and EU data protection law", communiqué, 14 avril 2025.

européen. Citant la création au dernier mandat de plusieurs instances consultatives, comme le groupe de haut niveau du DMA, le comité des services numériques du DSA ou le comité de l'IA, Henna Virkkunen souhaite “veiller à ce que les responsabilités soient claires, tout en favorisant l'apprentissage mutuel et une communication efficace entre les différents organismes concernés”. “La Commission a un rôle important à jouer” pour favoriser cette coordination, estime la Finlandaise. Prenant l'exemple des Cnil européennes [CEPD] pour clarifier l'articulation du RGPD avec les nouvelles lois sur le numérique, Michael McGrath appelle à “renforcer la coopération entre les autorités chargées de l'application de la législation” et entend “poursuivre la réflexion sur la manière de favoriser une coopération plus structurée et plus efficace, en particulier pour traiter les situations où plusieurs régulateurs sont concernés”.

Source : “Henna Virkkunen et Michael McGrath veulent faire le ménage dans la nouvelle jungle des régulateurs de la tech”, Contexte, 25 octobre 2024.

La Commission européenne a annoncé le 10 janvier 2025, “la mise en place de 14 “groupes de projet” rassemblant plusieurs commissaires autour d'un sujet transversal à leurs portefeuilles. Un de ces groupes sera chargé de la préparation des initiatives relatives à l'intelligence artificielle, comme la stratégie sur l'application de l'IA. Présidé par la Commissaire Henna Virkkunen, il rassemblera sept commissaires dont Stéphane Séjourné (Industrie), Michael McGrath (Justice et Consommateurs) et Ekaterina Zaharieva (Start-up et Innovation)²⁴”. Le dernier texte adopté par l'Union européenne, l'AI Act, est-il ainsi celui dont la mise en œuvre conduira à une remise à plat de l'organisation européenne de la régulation du numérique ?

Peu d'États membres ont pour le moment fait le choix d'une autorité spécifique compétente pour le suivi des conditions d'application du règlement sur l'IA : seule l'Espagne a pris cette voie. Les autres États membres paraissent se diriger vers une

24. “Les commissaires européens rassemblés dans des groupes de travail thématiques, dont deux sur l'IA et les start-up”, Contexte, 13 janvier 2025.

distribution entre plusieurs autorités sectorielles préexistantes à ce nouveau texte. Mais quelle serait la solution la plus pertinente et la plus performante ? Cette situation souligne que tous les États membres ne sont pas au même stade de la construction de la politique du numérique : les plus anciennement confrontés à ces problématiques (comme l'Allemagne, la France ou l'Italie) sont également les plus actifs en la matière.

Le CEPD a, semble-t-il, commencé à poser les jalons dans sa déclaration du 3 décembre 2024 où il appelle à une cohérence réglementaire et à la coopération entre régulateurs des différents textes intervenus en matière numérique²⁵. De son côté, le Contrôleur européen de la protection des données souhaite remettre en place le “Digital Clearinghouse”, ancien centre d'échanges favorisant le dialogue entre les régulateurs du numérique, afin de redoubler leur coopération. Cette annonce du 15 janvier 2025, ouvre la voie à l'interrégulation par le biais du partage des connaissances et l'identification des besoins en termes de régulation²⁶. Mais cette diplomatie offensive sera-t-elle entendue ?

En effet, elle est à rebours du choix fait par les États membres et la Commission européenne d'une recentralisation des pouvoirs dans les mains de cette dernière (comme en atteste le règlement sur l'intelligence artificielle). Ce choix semble être celui d'une régulation européenne prioritairement exercée, selon les domaines, soit par un bureau européen de l'intelligence artificielle constitué à partir de la DG Connect, soit par le collège des Commissaires lui-même.

25. EDPB, “Statement 6/2024 on the Second Report on the Application of the General Data Protection Regulation - Fostering CrossRegulatory Consistency and Cooperation”, 3 décembre 2024

26. EDPS, “Towards a Digital Clearinghouse 2.0. Concept note”, 15 janvier 2025.

➤ Miser sur des viviers d'experts pour renforcer la compétitivité européenne sur le numérique

En outre, l'articulation des deux niveaux de régulation (en périphérie dans les États membres et au centre par la Commission), dont l'équilibre a changé depuis les textes adoptés entre 2022 et 2024, risque de se heurter à l'ardente obligation du renforcement de la compétitivité d'un marché qui achève son unification à l'aune des prescriptions des rapports Draghi et Letta.

L'intégration d'une préoccupation de compétitivité dans la grille de projection rend encore plus vitale la constitution dans les différents États membres de viviers de professionnels et d'experts en matière numérique dans une globalisation où tous les acteurs économiques mondiaux sont à la recherche de professionnels formés aux questions de l'économie numérique. Il n'y aura pas une personne ou un groupe de personnes détenteurs de la connaissance comme référent pour trancher les questions pratiques comme dans le monde du RGPD avec ses data protection officers (DPOs).

Dans la triade normative formée par le DGA, le DA et l'AI Act, chaque salarié (ou presque) devra avoir la capacité de savoir précisément comment il crée de la richesse par la donnée. Cette obligation dite de "littératie" en matière de données et d'IA accentue la nécessité de concrétiser l'objectif d'un "certificat" de littératie numérique au niveau européen. L'Union européenne vient d'adopter la possibilité d'un diplôme européen²⁷, c'est-à-dire d'un diplôme couronnant un cycle de formation composé de manière identique dans chaque État membre. Le premier diplôme européen ne devrait-il pas être celui d'un expert du numérique, pouvant se décliner en certificats

27. Commission européenne, "Diplôme européen : la Commission présente ses plans", 27 mars 2024.

attestant de formations de moindre durée que le diplôme ? Tout ceci est urgent, la formation des formateurs devant en premier lieu faire l'objet de mesures rapides.

➤ Et demain ?

La situation d'une régulation décentralisée corrigée par des structures européennes comitologiques ou par des jurisprudences unificatrices de la Cour de justice pourra-t-elle résister à la politique offensive nord-américaine opérée depuis le 20 janvier 2025, soutenue par certains des grands acteurs de la tech ?

L'autre système envisageable, la duplication dans le domaine de la régulation du numérique du modèle des autorités de la concurrence et du règlement 1/2003²⁸, n'est guère possible du fait de la très grande diversité des autorités nationales assurant la régulation des domaines couverts par les textes adoptés entre 2022 et 2024.

La mondialisation de la régulation du numérique devient une évidence dans le cadre de la mise en œuvre de l'intelligence artificielle. Dans ce contexte, est-il toujours envisageable que chaque acteur mondial (Amazon, Google, Meta...) vienne échanger avec telle ou telle autorité de régulation nationale et qui plus est, avec une autorité de régulation exerçant ses compétences sur un segment donné d'une économie numérique où il devient impossible de véritablement sectoriser les activités ?

28. Le règlement (CE) n° 1/2003 est un texte fondamental du droit de la concurrence de l'Union européenne. Il établit les règles de mise en œuvre des articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui interdisent respectivement les ententes anticoncurrentielles et les abus de position dominante.

Propositions pour une meilleure ré| gulation du numé| rique en France

04

La majorité des textes européens étudiés dans cette note (à l'exception du RGPD et du DSA) n'exigent pas, au niveau national, l'indépendance des autorités chargées de la surveillance des différentes régulations mises en œuvre²⁹. Cette latitude ouvre la possibilité d'une collaboration accrue entre autorités et administrations. Cette possibilité opère également, de facto, un rééquilibrage des pouvoirs en faveur des administrations. Un glissement s'opère sans débat public, et sans que le pouvoir politique n'en ait nécessairement conscience.

Dans ce contexte, les propositions formulées ci-après tendent toutes à renforcer "l'articulation efficace entre régulateurs de l'espace numérique"³⁰, à exploiter les complémentarités entre ces derniers et éviter les incohérences. Un temps d'apprentissage de cette interrégulation sera nécessaire. Cette articulation prendra du temps, car elle se déroule entre régulateurs de natures différentes (AAI, API et administrations) ayant des cultures de la régulation très hétérogènes :

→ **Quant au droit mobilisé :**

- le droit économique, la consommation, le contrat, les rapports de forces économiques entre acteurs des écosystèmes, la distinction des enjeux d'infrastructures et d'usages, les questions de rémunération : ARCEP, AdLC, DGCCRF ;
- le droit des libertés publiques ou individuelles et les enjeux sociétaux ou démocratiques : CNIL, Arcom.

→ **Quant à la culture de la régulation mobilisée :** culture de la recommandation (Arcom, ARCEP, CNIL) ou culture plus juridictionnelle (CNIL, AdLC, DGCCRF).

29. Cela n'interdit pas, toutefois, qu'au niveau national, le choix soit fait de confier le contrôle de l'application des textes concernés à une autorité indépendante (comme l'Arcep, l'Autorité de la Concurrence ou la CNIL, selon les textes).

30. CNIL, "La loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique (SREN) renforce la protection des internautes en confiant de nouvelles missions à la CNIL", 24 mai 2024.

Cette convergence a déjà commencé dans les modalités de régulation. Ainsi, pour la DGCCRF, les foires aux questions et autres lignes directrices qu'elle publie s'inscrivent naturellement dans un rôle pédagogique, qui vient compléter ses fonctions de contrôle du respect de la législation et de prise de sanctions en cas de manquements. Ceci s'inscrit dans "le sillage de ce qui se fait sur le plan européen [...] par la Commission européenne"³¹ et de ce que font traditionnellement les AAI.

Toutefois, une divergence importante perdure sur la définition des priorités d'action, entre les autorités d'une part, et les administrations, d'autre part. Ainsi "la DGCCRF définit [...] ses axes de contrôle en fonction des priorités du gouvernement"³², comme l'a rappelé la Cour des comptes dans ses observations définitives sur l'activité de la DGCCRF pour la période 2020-2024³³.

Certaines des propositions formulées ci-après reflètent l'impossibilité pratique et politique d'une remise à plat profonde du monde de la régulation en France, et en Europe plus généralement (existence de "couches" chronologiques différentes d'autorités régulatrices aux approches différentes et aux natures juridiques diverses). Cette dispersion des types d'acteurs de la régulation rend plus difficile la lisibilité des politiques suivies par leurs "cibles" (les acteurs régulés) et par les consommateurs bénéficiaires finaux de leur travail. Enfin, la compétence réelle que chacune de ces autorités ou administrations possède est incontestable et ne survivrait peut-être pas à une redéfinition ou à un "remodelage" trop énergique de la situation. Exit un grand soir de la régulation du numérique.

Dès lors, dans un contexte de contestation du modèle européen, il apparaît urgent de mettre en œuvre des mesures visant à rendre

31. Rôle et actions prioritaires de la DGCCRF au bénéfice de l'économie et des consommateurs", entretien avec Sarah Lacoche, directrice générale de la DGCCRF, Concurrences, n°1-2024, art. 116514, pp.12-20.

32. Ibid.

33. "Pour la Cour des comptes, le manque d'indépendance de la DGCCRF nuit à son travail", Contexte, 7 mars 2025.

plus efficace leur action. Tout l'enjeu est de conforter, voire d'améliorer, le travail des différentes autorités et administrations de la régulation du numérique en France, et de renforcer la place de la vision française de la régulation du numérique en Europe.

PROPOSITION 1 - FAVORISER L'ACCULTURATION AU NUMÉRIQUE DES RESPONSABLES POLITIQUES EN FRANCE ET EN EUROPE

Cette démarche, qui vise à réintroduire les gouvernements et parlements nationaux dans le suivi de la régulation du numérique, pourrait prendre trois directions qui se renforcent :

1. Trouver, dans chacun des 26 autres États membres de l'UE, des interlocuteurs du réseau national de coordination de la régulation des services numériques créé par la loi SREN. Cette diplomatie numérique ne peut relever que d'instances gouvernementales. Elle permettra de développer la nécessaire politisation du dossier. Ce réseau pourra par ailleurs être l'interlocuteur privilégié du ou des groupes de projets montés par la Commission européenne en la matière.
2. Développer, au sein des parlements nationaux, un mécanisme de coopération sur le domaine du numérique, permettant d'échanger sur le domaine avec les commissions permanentes pertinentes au sein du Parlement européen.
3. Proposer l'organisation d'un sommet annuel autour du numérique, rassemblant l'ensemble des acteurs économiques et institutionnels concernés, pour aborder les questions de la régulation, de la compétitivité et de la protection des droits fondamentaux. Il y a un véritable enjeu culturel sur le type de régulation du numérique que l'on met en place, et l'Europe se doit d'affirmer son modèle et ses valeurs, à un moment où d'autres cherchent à sortir d'une régulation de type européen. Une telle ambition gagnerait à être portée par une initiative française.

Cette acculturation est d'autant plus importante que le règlement

s'impose comme vecteur juridique du droit de l'Union européenne. Ainsi, l'effort d'acculturation qui a lieu lorsqu'un Parlement est chargé de transposer une directive en droit national n'a pas lieu.

PROPOSITION 2 - FACILITER LA REPRISE D'INFORMATIONS ISSUES DES PROCÉDURES D'ENQUÊTE DES DIFFÉRENTES AUTORITÉS ET ADMINISTRATIONS DE LA RÉGULATION DU NUMÉRIQUE

Les coopérations entre autorités dans leurs enquêtes sont rendues difficiles (voire parfois impossibles) par certaines difficultés techniques ou juridiques (préservation de l'anonymat des agents, des individus et des entreprises sous investigation, règles de secret de procédure...). Or, la situation verra se multiplier les enquêtes communes (entre autorités) et la circulation d'informations pouvant être réutilisées par une autre autorité que celle qui a initialement mené l'enquête.

Harmoniser les procédures d'enquête pourrait grandement faciliter les synergies entre autorités nationales de différentes natures couvrant différents secteurs d'activités et développer la nécessaire interdisciplinarité entre elles. Les groupes de travail que le réseau national de coordination a la compétence de créer pour travailler en commun sur des thématiques particulières, pourraient s'occuper de traiter cette proposition d'harmonisation procédurale (ainsi que celle évoquée dans la proposition 3 ci-après).

Notons ici qu'il ne s'agit pas de viser une harmonisation de la manière de travailler des différentes autorités, qui peut différer pour de nombreuses raisons, y compris non juridiques (organisation, pratiques établies...). Mais, sans aller jusqu'à un "code de procédures communes", il est important de réfléchir à comment mieux mutualiser les résultats des enquêtes faites par

chacun des régulateurs.³⁴

PROPOSITION 3 - LANCER UNE PLATEFORME UNIQUE POUR LE SIGNALEMENT DES INCIDENTS EN RELATION AVEC L'APPLICATION DES TEXTES DU PAQUET NUMÉRIQUE

Il conviendrait de mettre en place, au niveau national, une plateforme unique pour que les consommateurs et les opérateurs économiques et leurs conseils arrivent à trouver le bon interlocuteur, qui une fois déterminé et validé, traiterait le dossier au fond³⁵. Un système d'IA conçu dans ce cadre éviterait de décourager les "bénéficiaires" des textes européens du numérique, face à la difficulté d'identifier le bon interlocuteur. La Commission européenne vient de faire une proposition similaire dans le cadre de l'application de l'AI Act³⁶.

Cette même plateforme devrait mentionner les voies de recours devant le juge permettant de contester les décisions adoptées par les régulateurs.

Une proposition alternative serait celle d'une harmonisation procédurale comportant une disposition du type de celle figurant à l'article R.351-3 du code de justice administrative, qui imposerait à l'autorité ou à l'administration saisie de renvoyer de son propre chef sa saisine "inadéquate" d'un consommateur ou d'une entreprise vers l'autorité ou l'administration légalement compétente.

34. Voir en ce sens le décret n° 2025-387 du 28 avril 2025 précisant les modalités de coopération entre l'Arcep et la CNIL dans le cadre de certaines procédures en application de l'article 38 de la loi SREN. Avant toute décision relative aux pratiques en matière de services d'intermédiation de données qui soulèvent des questions relatives à la protection des données à caractère personnel, l'Arcep saisit la CNIL afin de recueillir, le cas échéant, ses observations. L'Arcep communique au président de la CNIL tout document ou toute information utile recueillis dans le cadre de l'instruction des dossiers et des procédures qu'elle mène dans ce domaine.

35. Celle-ci pourrait, par exemple, être gérée par la DGE épaulée par le Défenseur des droits.

36. Commission européenne, "Commission launches a call for tender as part of the efforts to establish the AI Act Service Desk", 16 avril 2025

PROPOSITION 4 - DÉPASSER LA CONCERTATION INFORMATIVE POUR ALLER VERS UNE COLLABORATION PLUS OPÉRATIONNELLE DES DIFFÉRENTES AUTORITÉS ET ADMINISTRATIONS DE L'INTERRÉGULATION

Pour l'instant, le travail en commun consiste en une meilleure circulation des informations entre les différentes autorités régulatrices. En complément, il serait souhaitable :

- De concevoir des plans d'action communs à quelques régulateurs sur les domaines couverts par chacun des textes européens, plans articulant, pour ce qui peut l'être, les programmes annuels de contrôle. Ceci permettrait d'ajuster les priorités des autorités (AdIC, Arcep, Arcom, CNIL) et celles des administrations (DGCCRF, DGE, DGMIC), et de contribuer à la meilleure prise en compte concertée d'intérêts différents par les régulateurs : protection des données personnelles, protection des consommateurs, bon fonctionnement concurrentiel des marchés, et protection de la vie démocratique et de la sincérité des scrutins (liberté d'expression et lutte contre les manipulations informationnelles).
- De prévoir des auditions communes des différents acteurs économiques d'importance (les géants du numérique, notamment) notamment par le réseau national de coordination institué par la loi SREN, quand différentes autorités ou administrations sont concernées. La régulation européenne ne peut se dérouler que dans un cadre partenarial avec les grandes entreprises. Cette prise de conscience de la complémentarité des acteurs (régulateurs/entreprises) permettrait de conforter la voie européenne de la régulation, et ce d'autant que la simple circulation d'informations entre régulateurs ne suffira pas à répondre à l'exigence de prévisibilité du cadre juridique légitimement attendue par les opérateurs. En effet les notions sur lesquelles les régulateurs fondent leurs actions doivent recevoir la même définition chez l'ensemble des régulateurs intervenant dans le même champ (par exemple dans le cadre du DSA, l'Arcom, la CNIL et la DGCCRF doivent s'entendre sur une compréhension commune de la notion de "*dark patterns*").

- De renforcer la transparence des décisions adoptées, par la mise en place d'une plateforme assurant la diffusion des avis et des décisions rendus par les différents régulateurs.

PROPOSITION 5 - STABILISER LA “COSMOGONIE” ORGANISATIONNELLE DANS LE DOMAINE DE LA RÉGULATION DU NUMÉRIQUE

Au-delà du récent “aller-retour” du secrétariat d'État au Numérique de Bercy vers le ministère de la Recherche (cabinet Barnier), puis de ce dernier ministère vers Bercy à nouveau (cabinet Bayrou), il est fortement utile que l'organisation de la régulation du numérique reste stable, y compris dans les administrations mobilisées pour faciliter la synergie entre les autorités régulatrices et rendre lisible aux tiers (plateformes ou consommateurs) la chaîne décisionnelle en cette matière. Il conviendrait sans doute d'établir clairement les compétences des uns et des autres et de renforcer les moyens accordés aux différents régulateurs.

PROPOSITION 6 - MIEUX ARTICULER LES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE LA RÉGULATION DU NUMÉRIQUE EN EUROPE

Tant la mondialisation des régulations en matière de numérique que l'impossibilité de détricoter l'équilibre issu du paquet législatif négocié entre 2022 et 2024, conduisent à proposer des mesures assurant que le travail européen et celui des autorités nationales convergent mieux. Il convient tout d'abord de veiller à ce que les démarches nationales (informations, enquêtes, initiatives législatives) remontent bien au niveau européen pour alimenter les décisions prises à Bruxelles.

Par exemple, des initiatives sont en cours dans cinq États membres de l'UE sur le sujet de la vérification de l'âge (notamment pour contrôler l'accès aux sites pornographiques, aux jeux d'argent, etc.). Tant que le sujet n'est pas traité au niveau européen, ces initiatives fragmentées ont peu de chances d'aboutir à l'établissement d'une position commune européenne, d'un standard commun européen en la matière.

Cette prise en compte des expériences nationales pourrait être formalisée dans les règlements intérieurs des différents groupes comitologiques présidés par la Commission européenne. Ce double mouvement (du niveau national vers le niveau européen et vice-versa), contribuera à assurer une “boucle” entre les expériences nationales et la régulation européenne.

PROPOSITION 7 - DÉVELOPPER UNE DIPLOMATIE NUMÉRIQUE

Il faudra ensuite, à l’initiative des “représentants” français dans lesdites comitologies, mettre en place une diplomatie entre autorités nationales (parfois plurielles) afin de participer à la création d’une culture commune auxdites autorités pour renforcer la place des régulations nationales dans la régulation européenne. Au niveau français, cette initiative pourrait s’appuyer sur le réseau national de coordination de la régulation des services numériques qui a parmi ses compétences celle d’animer “des réflexions et travaux d’analyses comparées sur les pratiques de régulation des autres États membres de l’Union européenne” (article 7.4 de la loi SREN). Il pourrait, pour se faire, s’appuyer sur le réseau du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE). Le réseau national de coordination, en collaboration avec le SGAE, pourrait être chargé de coordonner la voix des régulateurs français et de la faire remonter au niveau européen. L’enjeu, ici, est que l’ensemble des régulateurs se mettent d’accord pour porter le même message dans les différentes comitologies européennes³⁷.

Par ailleurs la prévisibilité du cadre juridique attendue par les opérateurs s’applique également au niveau européen : les comitologies européennes doivent répondre à cette demande, en harmonisant le plus rapidement possible les contenus opérationnels des différentes notions visées par les règlements européens, en vue d’assurer un “*level playing field*” entre acteurs au niveau

37. Notons à cet égard que, dans le cadre du DMA, la DGCCRF est nouvelle venue dans la coordination des autorités européennes de concurrence, via le réseau européen de concurrence (le REC).

européen³⁸. Cette harmonisation est d'autant plus nécessaire que la Commission européenne envisage, comme évoqué en annexe de son projet de stratégie numérique internationale, de créer des réseaux internationaux de régulateurs du DSA et du DMA³⁹. En outre, le développement d'enquêtes supra- ou transnationales rend extrêmement important le fait de s'assurer que l'interrégulation que l'on a construite au niveau national remonte au niveau des comitologies européennes.

PROPOSITION 8 - MESURER ET INTÉGRER LES COÛTS ET IMPACTS DE LA RÉGULATION POUR LES ENTREPRISES

À toute régulation est associé un calcul coût/avantage. Afin de pouvoir statuer sur l'efficacité des textes afférents à la régulation du numérique adoptés ces dernières années, il faudrait être en mesure de chiffrer et mettre en balance leurs coûts et les bénéfices qu'ils ont apportés. Chaque texte devrait ainsi être accompagné d'une analyse d'impact poussée, détaillant le coût projeté de la mise en conformité pour les différents types d'acteurs concernés (TPE, PME, start-ups, grands groupes...). Une telle mesure permettrait de s'assurer que toutes les entreprises, y compris les TPE et les PME, sont effectivement en mesure de se mettre en conformité. Sans cela, le risque est de se retrouver avec des textes que seuls les plus gros acteurs économiques sont en mesure de respecter, ou qui ont un coût totalement disproportionné (voire non absorbable) pour les plus petits acteurs, entraînant ainsi des barrières à l'entrée du marché.

Avec la superposition des réglementations ces dernières années, la charge administrative due à la mise en conformité n'a cessé de croître pour les entreprises, instaurant parfois au passage des freins à l'innovation. Aussi, au-delà des analyses d'impact chiffrées susmentionnées, il convient de s'assurer que les transpositions

38. "Rôle et actions prioritaires de la DGCCRF au bénéfice de l'économie et des consommateurs", entretien avec Sarah Lacoche, directrice générale de la DGCCRF, Concurrences, n°1-2024, art. 116514, pp.12-20.

39. "La Commission européenne veut monter des réseaux internationaux de régulateurs du DSA et du DMA", Contexte, 2 mai 2025.

de textes européens en droit national ne donnent pas lieu à des sur-transpositions.

Coût de la mise en conformité

L'exemple de la dématérialisation des titres de transport

Lorsqu'une entreprise du secteur de la mobilité ou des transports envisage de dématérialiser les titres de transport ou les mécanismes de souscription en ligne, en mettant en œuvre des dispositifs d'authentification de documents d'identité ou d'habilitation (pièce d'identité, permis de conduire, attestation, etc.), évitant de passer par une souscription "au comptoir" ou dans des lieux physiques, elle peut recourir :

- à des données publiques, dont l'accès est régi par les législations nationales, par le Data Act ou par la Directive dite "Police-Justice" ;
- et à des données personnelles, y compris biométriques (de reconnaissance de documents), régies par le RGPD et par l'AI Act.

La seule juxtaposition des régulateurs sectoriels et thématiques compétents et des échelons nationaux et européens conduit à des coûts d'approbation, puis à des coûts d'arbitrages entre régulateurs, qui nécessitent, pour disposer de règles lisibles à un seul acteur, trois années de dialogue inter-réglementaire et deux années de contentieux locaux puis communautaires.

Le coût de gestion réglementaire pour une entreprise et un projet de ce type est de l'ordre de 1 000 heures internes et 500 000 euros de gestion réglementaire externe, puis de 400 000 euros à 2 millions d'euros de gestion contentieuse, avant de disposer d'un arbitrage – pas toujours public – sur les modalités de mise en œuvre admises par des régulateurs nationaux, mais seulement susceptibles d'être admises par leurs homologues dans les autres pays membres de l'UE. Quelle entreprise peut aujourd'hui se permettre de perdre deux à cinq ans avant d'oser devenir pionnière dans la dématérialisation de l'accès contractuel à un service ?

PROPOSITION 9 - CRÉER UN DIPLÔME EUROPÉEN D'EXPERTISE TRANSVERSALE SUR LES DIFFÉRENTES QUESTIONS LIÉES AU NUMÉRIQUE

L'Union européenne vient d'adopter la possibilité d'un diplôme universitaire européen, c'est-à-dire d'un diplôme couronnant un cycle de formation (en licence, master et doctorat) composé de manière identique dans chaque État membre. Le premier diplôme européen devrait être celui d'un expert numérique, pouvant se décliner en certificats attestant de formation de moindre durée que le diplôme.

Ce diplôme n'est toutefois qu'une des pièces de la révolution de la formation au numérique, qui doit toucher les couches les plus larges possible de la population. Cette nécessité est bien définie par l'article 20 de la Convention cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle, qui dispose que "Chaque Partie encourage et promeut la maîtrise du numérique et les compétences numériques adéquates pour toutes les catégories de la population, notamment les compétences spécifiques de pointe pour les personnes chargées de l'identification, de l'évaluation, de la prévention et de l'atténuation des risques que présentent les systèmes d'intelligence artificielle" ou ici l'économie numérique.

D'où l'importance de penser la formation bien au-delà de la formation initiale, et d'encourager une approche axée sur la formation tout au long de la vie. L'appréhension par la société française de l'économie numérique doit passer par une mise à niveau de l'ensemble de la population. En premier lieu, il convient d'acculturer les milieux économiques et administratifs à la nécessité de s'emparer de la notion de "littératie" (de la donnée, de l'IA, et du numérique en général), notion déjà bien ancrée en Amérique du Nord.

PROPOSITION 10 - ÉVITER UNE TROP GRANDE BUREAUCRATISATION DE LA RÉGULATION

Ce fait même pourrait survenir du fait du grand nombre de textes et d'acteurs compétents. Éviter cette bureaucratisation nécessite d'ouvrir une réflexion sur les modalités d'une meilleure association de la société civile et des acteurs économiques à la régulation du numérique aux fins d'intégrer des préoccupations peut-être pas

toujours suffisamment prises en compte par les régulateurs.

Remerciements



Renaissance Numérique tient à remercier l'ensemble des personnes auditionnées dans le cadre de l'élaboration de cette note :

Sarah BÉNICHOU, Directrice, Défenseur des droits

Hélène BONNET, Directrice de projets Politiques publiques et relations institutionnelles, Pôle d'expertise sur la régulation du numérique (PEReN)

Benoît CŒURÉ, Président, Autorité de la concurrence (AdLC)

Matthieu COURANJOU, Délégué à la régulation des plateformes numériques, Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)

Nicolas DEFFIEUX, Directeur, Pôle d'expertise sur la régulation du numérique (PEReN)

Laure DE LA RAUDIÈRE, Présidente, Arcep

Marie-Laure DENIS, Présidente, Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

Gabrielle DU BOUCHER, Chargée de mission numérique, droits et libertés, Défenseur des droits

Claire HÉDON, Défenseure des droits

Sarah LACOCHE, Directrice, Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes (DGCCRF)

Armand LACOMBE, Chargé de mission IA, Direction Générale des Entreprises (DGE)

Clara-Lou LAGARDE, Cheffe du département Supervision et coordination nationale, Direction des plateformes en ligne, Arcom

Rodolphe LE RUYET, Conseiller technique de la Présidente, Arcep

Benoît LOUTREL, Membre du collège, Arcom

Roch-Olivier MAISTRE, Président, Arcom

Sébastien MONTAIGU, Adjoint au Délégué à la régulation des plateformes en ligne, Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)

Lucille PETIT, Directrice des plateformes
en ligne, Arcom

Chantal RUBIN, Cheffe du pôle
Régulation des plateformes
numériques, Direction Générale
des Entreprises (DGE)

Rémi STEFANINI, Délégué à la transition
numérique, Direction générale de la
Concurrence, de la Consommation et
de la Répression des fraudes (DGCCRF)

Auteur principal



Jean-Luc SAURON, Professeur, Université Paris Dauphine - PSL/Conseiller d'État, délégué au droit européen

Contributeurs



Anca CARUNTU, Directrice Senior Affaires publiques, Samman Avocats

Samuel LE GOFF, Président, Renaissance Numérique

Etienne DROUARD, Avocat associé, Hogan Lovells

Jean-François LUCAS, Délégué général, Renaissance Numérique

Guillaume FABRE, Avocat associé, Racine Avocats

Julian MAREL, Rapporteur/Chargé de mission, Renaissance Numérique

Fanny FORTAS, Rapporteuse/Chargée de mission, Renaissance Numérique

Ruben NARZUL, Consultant indépendant, numérique d'intérêt général

Olivier FRÉGET, Fondateur associé, Fréget Glaser & Associés

Béatrice ŒUVRARD, Responsable des affaires publiques, Meta

Jessica GALISSAIRE, Responsable des études et des partenariats, Renaissance Numérique

Léo REINBOLD, Rapporteur/Chargé de mission, Renaissance Numérique

Marine GOSSA, Déléguée Senior aux Affaires publiques, Numeum

Annabelle RICHARD, Avocate associée au pôle "Technologies, médias et télécommunications", Pinsent Masons ; Vice-présidente, Renaissance Numérique

Astrid VAN DE BLANKEVOORT,
Rapportrice/Chargée de mission,
Renaissance Numérique

Isabelle ZABLIT-SCHMITZ, Déléguée
Générale Adjointe, Numeum

À propos de Renaissance Numérique



Renaissance Numérique est le think tank indépendant et non partisan dédié à la transformation numérique de la société. Son objectif est de construire une société numérisée plus juste, inclusive, démocratique et soutenable.

Renaissance Numérique offre un lieu d'échanges, d'analyses et de rencontres exclusif pour débattre et éclairer les choix pour une société numérisée responsable. Nous réunissons des membres issus de diverses expertises (politique, économique, juridique, communication, technique, sociologie...) et structures (experts indépendants, cabinets de conseil, cabinets d'avocat, organisations non gouvernementales, grandes écoles et

universités, institutions, entreprises...). Cette diversité des acteurs et des points de vue fait de Renaissance Numérique un espace de confrontation d'idées positive, qui est unique dans le paysage des think tanks et des acteurs du numérique, en France et en Europe.

Créé en 2005, Renaissance Numérique est une association à but non lucratif de loi 1901, qui n'est affiliée à aucun parti, aucune entreprise, aucune structure.



Renaissance Numérique

www.renaissancenumerique.org

Mai 2025 CC BY-SA 4.0