



# Comblers la disparité en matière d'expertise : mécanismes de transfert des connaissances pour la réglementation de l'IA

## Moritz von Knebel

---

### Résumé

Les décideurs et décideuses politiques font face à un défi majeur dans la gouvernance de l'intelligence artificielle, soit l'écart de connaissances important qui fait obstacle à la surveillance efficace. Dans le secteur public, la majorité des spécialistes citent le manque de compétences comme étant un obstacle à la mise en œuvre de l'IA, tandis que les organismes de réglementation peinent à recruter du personnel spécialisé en raison des rémunérations plus élevées qu'offre le secteur privé. La disparité en matière d'expertise devant laquelle les organismes de réglementation de l'IA se trouvent représente un défi à la fois technique et démocratique : une gouvernance efficace exige la compréhension de systèmes complexes et la capacité à anticiper les nouveaux risques, ce qui peut n'être possible que pour ceux et celles qui se trouvent à proximité du développement des technologies de pointe. Cependant, le fait de permettre au secteur privé de devenir le seul arbitre des connaissances réglementaires nuit à la responsabilité publique et crée des conditions propices à la capture informationnelle.

Les mécanismes actuels de transfert des connaissances n'offrent que des solutions partielles : les bacs à sable réglementaires permettent un apprentissage pratique, mais ils entraînent un risque de traitement préférentiel. Les détachements peuvent permettre d'acquérir de l'expertise, mais ils posent des problèmes sur le plan des chassés-croisés entre le secteur public et l'industrie. Les conseils consultatifs rassemblent des perspectives variées, mais ils font face à des problèmes de composition. Les consultations publiques permettent une vaste participation, mais elles privilégient les parties prenantes disposant de ressources suffisantes. Les partenariats public-privé créent un engagement durable, mais ils brouillent l'indépendance des organismes de réglementation.

La question fondamentale est de déterminer comment structurer l'engagement pour minimiser les risques tout en maximisant l'apprentissage. Pour réussir, il faut dépasser le faux dilemme entre le travail en vase clos et la dépendance envers l'industrie : une gouvernance efficace de l'IA exige la mise en place d'une véritable capacité interne tout en accédant à des connaissances externes par l'entremise de mécanismes soigneusement conçus, assortis de garanties appropriées. Cela nécessite des ressources adéquates permettant de préserver l'indépendance, ainsi que la volonté politique d'établir et d'appliquer des garde-fous contre la capture. Cette note politique sur les mécanismes de transfert des connaissances pour la réglementation de l'IA présente six recommandations concrètes sur la manière de doter le secteur public de l'expertise dont celui-ci a besoin pour régir cette technologie transformatrice. conversationnels d'IA, de renforcer les protections à la vie privée des enfants et de créer un organisme de surveillance indépendant. Une telle approche permettrait non seulement de réduire les préjudices, mais aussi de positionner le Canada en tant que meneur en matière de sécurité de l'IA centrée sur les jeunes.

### **Collaborations et remerciements :**

Cette note politique a été réalisée avec le soutien consultatif de David Krueger et Damiano Fornasiere dans le cadre de la bourse de recherche en politiques de l'IA de Mila.



## **Introduction**

### **La crise de la connaissance en matière de réglementation**

La réglementation moderne de l'IA se trouve devant un défi sans précédent : l'expertise requise pour régir efficacement les technologies de pointe se trouve presque entièrement concentrée au sein des entités du secteur privé qui font l'objet de la réglementation. Cela crée ce que les spécialistes appellent des « marchés politiques restreints », dans lesquels l'asymétrie des connaissances rend les systèmes de réglementation particulièrement vulnérables à la capture par les quelques parties prenantes qui possèdent une connaissance spécialisée et peuvent l'exploiter pour influencer l'élaboration des politiques en leur faveur.

Le problème se manifeste à travers de multiples dimensions : les responsables de la réglementation doivent comprendre l'évolution rapide des capacités techniques, anticiper les risques sociétaux liés aux systèmes d'IA à grande échelle et concevoir des normes applicables à des technologies qui n'existent peut-être pas encore. Ces responsables se trouvent cependant désavantagés sur le plan structurel, car ils et elles doivent faire face à des budgets limités par rapport aux dépenses de recherche et de développement de l'industrie, à la difficulté d'attirer et de retenir les talents techniques et aux obstacles à l'accès aux informations exclusives protégées par des droits de propriété intellectuelle. Les organismes de réglementation peuvent ainsi prendre du retard, ce qui mine également la confiance qu'a le public quant à leur efficacité et à leur légitimité. Cela rend plus difficiles les efforts futurs pour contrôler les industries.

Les modèles réglementaires traditionnels supposent des technologies relativement stables et des processus transparents, deux éléments qui profitent aux organismes de réglementation en créant des conditions prévisibles dans lesquelles ils peuvent opérer. L'IA bouleverse cependant ces deux hypothèses. À mesure que les progrès technologiques s'accélèrent (et que leur rythme s'accélère lui-même), il n'y a plus de temps pour réfléchir, revoir et tester leurs impacts. Les décisions cruciales et déterminantes en matière de développement et de déploiement des technologies sont, de plus en plus souvent, prises à huis clos au sein des sociétés privées. Lorsque les responsables de la réglementation sont en retard sur les technologies de fine pointe, ils et elles ne sont plus en mesure de poser des questions critiques aux entités réglementées, et encore moins de se prémunir contre les conséquences néfastes.

## **Le risque de capture réglementaire**

Cette asymétrie des connaissances crée un terrain propice à la capture réglementaire, définie comme étant le processus par lequel des intérêts particuliers orientent les interventions de l'État de manière à servir des objectifs privés plutôt que publics. Dans le domaine de la gouvernance de l'IA, ce risque est particulièrement élevé en raison de la concentration de l'emprise sur le marché d'un petit nombre de sociétés de développement pionnières qui exercent une influence considérable. La capture prend de nombreuses formes :

- **La capture matérialiste** comprend des pratiques qui vont des dons à des campagnes politiques aux emplois qui font l'objet d'un chassé-croisé entre l'industrie et le gouvernement.
- **La capture culturelle** opère plus subtilement, par l'intermédiaire de trois mécanismes : la dynamique identitaire dans laquelle les responsables de la réglementation perçoivent les membres de l'industrie comme appartenant à leur groupe, les effets de statut dans lesquels les parties prenantes puissantes commandent le respect, et l'établissement de relations, qui crée de la loyauté.
- **La capture informationnelle** est particulièrement insidieuse dans les domaines techniques. Les entités réglementées peuvent submerger les responsables de la réglementation d'informations complexes au cours des processus de

consultation ou d'approbation, ou ne partager qu'un sous-ensemble sélectionné de toutes les informations et preuves dont elles disposent, ce qui mène à des décisions basées uniquement sur des données fournies par l'industrie. Sans la capacité d'évaluer les assertions de manière indépendante ou d'accéder à une expertise de rechange, les responsables de la réglementation développent une dépendance à l'égard des entités mêmes qu'ils et elles supervisent.

Les enjeux vont au-delà d'une réglementation inefficace. Suivant une distinction introduite par Carpenter et Moss (2013), une *capture forte* produit des résultats pires que l'absence de réglementation, tandis que même une *capture faible* aboutit à une politique nettement sous-optimale par rapport à ce qui pourrait être réalisé. À mesure que les systèmes d'IA deviennent plus puissants et plus lourds de conséquences, le coût de la réglementation en la matière augmente de la même manière.

### Capture réglementaire — exemples des États-Unis

1. La loi sur les télécommunications de 1996 (*Telecommunications Act*) a été fortement influencée par les secteurs mêmes qu'elle prétendait réglementer. **Les grandes entreprises de télécommunications** ont dépensé plus de 50 millions de dollars en lobbying auprès du Congrès pendant l'élaboration du texte de loi. La loi qui en a résulté a assoupli les règles de propriété des médias et réduit les exigences en matière de concurrence, ce qui a conduit à une consolidation massive du secteur.
2. **Les agences de notation** (Moody's, S&P, Fitch) ont fait pression avec succès sur la Commission des valeurs mobilières des États-Unis (SEC) pour créer de fortes entraves à l'accès pour leurs concurrentes grâce à la désignation d'organisation de notation statistique reconnue sur le plan national. Ce cadre réglementaire, fortement façonné par les agences de notation en place, a créé un oligopole qui a contribué à la crise financière de 2008.
3. Pendant des décennies, **Boeing** a exercé avec succès des pressions pour obtenir des privilèges d'autocertification, le financement de l'Administration fédérale de l'aviation (FAA) devenant de plus en plus dépendant des redevances versées par les constructeurs. Cet arrangement a contribué aux catastrophes des 737 MAX, dans lesquels des problèmes de sécurité critiques n'ont pas été détectés parce que Boeing assurait, en substance, son autorégulation.
4. **Les sociétés pharmaceutiques** financent une grande partie des opérations d'examen des médicaments du Secrétariat américain aux produits

alimentaires et pharmaceutiques (FDA) par des droits d'utilisation. Cette dépendance financière s'est traduite par des délais d'approbation plus courts, mais aussi par une augmentation des retraits de sécurité après la mise en marché de produits.

5. **Les fournisseurs d'accès à Internet** ont dépensé des centaines de millions pour faire pression sur la Commission fédérale des communications (FCC) au sujet des règles de neutralité des réseaux au cours des deux dernières décennies. En 2017, la FCC, dirigée par un ancien avocat de Verizon, a abrogé les protections de la neutralité de l'Internet malgré le soutien massif du public pour leur maintien.

## **Solutions potentielles**

Malgré ces difficultés, plusieurs mécanismes, chacun présentant des forces et des faiblesses distinctes, ont été testés par des pays du monde entier afin de permettre aux responsables de la réglementation d'accéder à une expertise externe.

### **1. Les bacs à sable réglementaires**

Les bacs à sable réglementaires permettent aux entreprises de tester des innovations dans des conditions supervisées avec des exigences assouplies. La Financial Conduct Authority britannique a été la première à adopter cette approche en 2016, en instaurant un dialogue direct entre les responsables de l'innovation et les responsables de la réglementation. Le modèle a depuis été étendu aux secteurs des soins de santé, de la mobilité et de l'énergie et, de plus en plus, au secteur de l'IA.

**Forces :** Les bacs à sable constituent des environnements propices à l'innovation, que les entreprises accueillent favorablement et qui permettent aux responsables de la réglementation d'avoir un accès plus étroit aux technologies de pointe qu'ils et elles ne pourraient le faire autrement. Les bacs à sable facilitent l'apprentissage de la réglementation par l'expérience pratique et peuvent encourager la concurrence en abaissant les entraves à l'accès. Lorsqu'ils sont bien conçus, ils répondent aux préoccupations de l'industrie en matière de propriété intellectuelle tout en favorisant la compréhension des responsables de la réglementation.

**Faiblesses :** Le fonctionnement des bacs à sable nécessite des ressources importantes, les coûts avoisinant ou dépassant souvent des sommes à six chiffres par

programme de bac à sable. L'engagement individualisé avec des entreprises distinctes exige une capacité réglementaire substantielle qui n'est pas possible partout, ce qui privilégie certains pays ou juridictions. La nature expérimentale des bacs à sable présente également des risques pour les consommatrices et consommateurs participants, une menace particulièrement préoccupante dans le cas des systèmes d'IA qui fonctionnent comme des boîtes noires, avec des processus de décision difficiles à expliquer. Ce qui est plus grave encore, les bacs à sable peuvent créer des vulnérabilités en raison du traitement préférentiel des participants et participantes, et peuvent accroître la dépendance au lieu de la réduire s'ils sont utilisés comme substitut au développement de l'expertise interne. La nature temporaire des bacs à sable signifie également que les connaissances ne peuvent pas s'accumuler au sein de l'organisme de réglementation au fil du temps.

### **Exemples de bacs à sable réglementaires**

- La Financial Conduct Authority (FCA) du Royaume-Uni a lancé en 2016 l'un des premiers bacs à sable réglementaire, permettant aux sociétés de technologie financière de tester des innovations sous contrôle réglementaire tout en établissant un dialogue direct entre les sociétés innovatrices et les responsables de la réglementation.
- L'approche des bacs à sable s'est depuis étendue au-delà de la finance à d'autres secteurs très réglementés, notamment la santé (par exemple, le bac à sable pharmaceutique du Japon), la mobilité (différents programmes d'essai de véhicules autonomes) et l'énergie.

## **2. Détachements et échanges de personnel**

Les programmes de détachement impliquent le déplacement temporaire de spécialistes entre les secteurs. Par exemple, la fonction publique britannique a mis en place des programmes officiels visant à intégrer des spécialistes du secteur privé dans les services gouvernementaux, tandis que le programme de leadership de la

fonction publique de Singapour comprend des rotations dans des entreprises privées avec des flux inversés.

**Forces :** Lorsqu'ils sont bien conçus, les détachements peuvent permettre de développer une véritable expertise au sein des organismes de réglementation, tout en offrant aux participants et participantes un développement professionnel précieux. La recherche remet en question l'hypothèse selon laquelle ces échanges produisent inévitablement une capture. Certaines études montrent même que l'industrie préfère souvent faire appel à des responsables de la réglementation qui ont fait preuve d'un niveau de sévérité supérieur à la moyenne plutôt qu'à des responsables plus indulgents, ce qui suggère que la compétence et l'indépendance peuvent être appréciées et que les incitations à se joindre à une entreprise par la suite ne sont peut-être pas assez fortes pour affecter négativement les résultats de la régulation. Au contraire, la perspective d'un emploi futur peut inciter les responsables de la réglementation à acquérir une véritable expertise.

**Faiblesses :** Les chassés-croisés entre le secteur public et l'industrie restent problématiques, en particulier lorsque les mandats sont de courte durée. Il semble que les responsables de la réglementation qui acceptent plus tard un emploi dans l'industrie soutiennent davantage les intérêts de l'industrie au cours de la dernière année de leur mandat, ce qui suggère que des échanges explicites peuvent avoir lieu à l'approche du départ. Même en l'absence de capture réelle, l'apparence de conflits d'intérêts peut ébranler la confiance du public quant à l'indépendance de la réglementation. En même temps, le fait d'empêcher totalement ou temporairement les mouvements post-emploi (par exemple en instituant des périodes d'attente) peut limiter la capacité des organismes de réglementation à attirer du personnel talentueux en réduisant les possibilités de carrière futures, ce que tous et toutes ne souhaitent pas faire.

## Exemples de programmes de détachement et d'échange de personnel

- La fonction publique britannique a mis en place des programmes officiels de détachement dans le cadre desquels des spécialistes du secteur privé rejoignent temporairement les services de l'État. Par exemple, la fonction Finances publiques fait régulièrement appel à des spécialistes des services financiers pour partager l'expertise du secteur et renforcer les capacités réglementaires.
- Singapour adopte une approche bidirectionnelle par l'entremise de son programme de leadership dans la fonction publique, qui prévoit des rotations pour les fonctionnaires dans les entreprises privées ainsi que des flux inversés de spécialistes de l'industrie dans les fonctions gouvernementales.
- Le Canada fournit une étude de cas notable avec son programme [Échanges Canada](#), récemment rebaptisé [Échanges pour bâtir le Canada](#), dont l'objectif ambitieux est d'intégrer directement dans la fonction publique 50 leaders externes provenant notamment des secteurs de la technologie, de la finance et des sciences.

### 3. Conseils consultatifs et groupes d'experts et d'expertes

Les conseils consultatifs officiels fournissent une contribution structurée de la part de l'industrie, des universitaires et des représentants et représentantes de la communauté sur les stratégies réglementaires et les développements émergents. Les conseils consultatifs de la FDA aux États-Unis, les groupes consultatifs scientifiques de l'Agence européenne des médicaments et le Conseil consultatif en matière d'intelligence artificielle en sont des exemples.

**Forces :** Des panels bien conçus apportent des perspectives interdisciplinaires quant à des problèmes complexes. Les spécialistes de l'informatique, du droit, de l'éthique et des domaines adjacents peuvent cerner des solutions et des problèmes qu'aucune discipline ne peut repérer seule. Les structures consultatives officielles peuvent

fournir des alertes précoces sur les évolutions qui méritent une attention particulière et des indications sur les problèmes pratiques de mise en œuvre. Ces panels sont également relativement faciles, peu coûteux et rapides à mettre en place, ce qui est très utile dans le contexte de risques émergents et de pouvoirs réglementaires réduits.

**Faiblesses :** Les processus de nomination peuvent être politisés, ce qui nuit à l'indépendance perçue. Les conseils manquent souvent de transparence dans la sélection de leurs membres et les avis fournis. En outre, les groupes d'experts et d'expertes peuvent paraître efficaces sur papier, mais être inefficaces en pratique si leurs conseils ne sont pas pris en compte. Plus grave encore, la surreprésentation de l'industrie peut biaiser les recommandations en faveur des intérêts commerciaux au détriment de la protection du public.

### **Les risques sont réels : un exemple européen**

Le cas des lignes directrices du groupe d'experts de haut niveau sur l'intelligence artificielle de l'UE illustre les faiblesses susmentionnées : bien que les lignes directrices produites aient été saluées dans le monde entier comme étant à la fine pointe, le processus a été critiqué parce qu'il ne comptait que 4 spécialistes de l'éthique sur 52 membres, ce qui a créé ce qu'un des membres a appelé le « poids extrême des industriels ». Des concepts comme les lignes rouges éthiques pour les armes autonomes et la surveillance de la population ont été supprimés pour produire ce que les représentants et représentantes de l'industrie considèrent comme une vision positive, ce qui a donné lieu à des accusations de « blanchiment éthique » visant à retarder l'efficacité de la réglementation.

## **4. Consultation et dialogue publics**

Les consultations publiques permettent aux parties prenantes (y compris, mais sans s'y limiter, l'industrie) d'apporter leur contribution au cours de l'élaboration de la réglementation. Le niveau d'institutionnalisation et d'inclusivité de ces processus dépend de la juridiction concernée. Par exemple, le cadre européen « Mieux légiférer »

prévoit de telles consultations et assure le suivi des soumissions des organisations à l'aide de registres de transparence. La réforme réglementaire australienne associe explicitement les parties prenantes de l'industrie à l'élaboration des nouvelles réglementations.

**Forces :** Une vaste consultation crée l'adhésion des parties prenantes et peut renforcer la confiance du public envers la légitimité de la réglementation en raison des niveaux élevés de transparence. Elle incite l'industrie à être bien informée et à présenter des arguments raisonnés plutôt que de se contenter de faire du lobbying en coulisses. Lorsqu'elles sont bien structurées, les consultations fournissent des données empiriques et des idées pratiques qui améliorent la conception des réglementations, tout en abaissant les entraves à l'entrée, puisque la population peut contribuer aux soumissions.

**Faiblesses :** Une participation porteuse de sens nécessite une connaissance du domaine, ce qui favorise les organisations disposant de ressources et de capacités techniques. La population et les groupes d'intérêt public ont du mal à rivaliser avec les soumissions détaillées que l'industrie peut fournir. En outre, il existe un risque de désinformation populaire planifiée, par laquelle des groupes financés par l'industrie se font passer pour des voix de la base. Pressés dans le temps, les responsables de la réglementation peuvent avoir du mal à distinguer les conseils de grande qualité des conseils de qualité médiocre, ce qui les rend vulnérables à la capture informationnelle ou les mène à ignorer la vaste majorité des soumissions. Plus important encore, si la contribution du public ne se traduit pas par une action réglementaire, le processus peut nuire à la confiance au lieu de la renforcer.

### **Exemples de consultations et de dialogues publics**

- Le cadre « Mieux légiférer » de l'UE prévoit des consultations publiques lors desquelles les associations industrielles et les entreprises soumettent des informations techniques détaillées, la Commission européenne tenant un registre de transparence des organisations participantes afin de renforcer la reddition de compte.

- Les organismes de réglementation péruviens Osiptel (communications) et Osinergmin (énergie et mines) publient une « matrice de commentaires » en parallèle des résolutions finales, expliquant explicitement pourquoi certaines soumissions ont été acceptées et d'autres rejetées, offrant ainsi une transparence précieuse sur la manière dont les contributions ont influencé les décisions.
- La Régie de l'énergie du Canada offre une aide financière aux groupes à but non lucratif et aux membres de la population qui ne font pas partie de l'industrie pour préparer des informations sur les incidences potentielles des projets et participer aux audiences publiques, ce qui permet de mettre sur un pied d'égalité l'industrie, qui dispose de ressources suffisantes, et les autres parties prenantes.

## **5. Partenariats public-privé et collaboration en matière de recherche**

Différents modèles peuvent créer une coopération durable et un échange de connaissances entre le gouvernement, l'industrie et les universités en lançant des projets communs, des transactions et des collaborations en matière de recherche.

**Forces :** Ces partenariats permettent d'établir des relations durables et une compréhension commune qui vont au-delà de la nature plus transactionnelle des consultations ponctuelles. En incluant des partenaires universitaires, ils peuvent apporter un point de vue plus indépendant que les interactions qui n'incluent que l'industrie et le gouvernement.

**Faiblesses :** Une intégration approfondie peut brouiller les frontières entre les responsables de la réglementation et les entités régulées, créant une dynamique identitaire et relationnelle qui facilite la capture culturelle. Des dépendances en matière de ressources peuvent se développer, les organismes de réglementation devenant dépendants de l'infrastructure ou du financement des partenariats. Les partenaires universitaires peuvent eux-mêmes obtenir un financement de l'industrie ou entretenir des relations qui compromettent leur indépendance.

## Exemples de partenariats public-privé et de collaboration en matière de recherche

- Les Catapult Centers du Royaume-Uni offrent des espaces physiques d'innovation dans lesquels les entreprises travaillent avec des chercheurs et chercheuses et avec des responsables des orientations politiques.
- Les Instituts Fraunhofer d'Allemagne font le lien entre l'industrie et le gouvernement dans le domaine de la recherche appliquée.
- Aux États-Unis, le programme de recherche sur l'innovation des petites entreprises (*Small Business Innovation Research program*) attribue aux entreprises des contrats pour résoudre des problèmes précis posés par le gouvernement, créant ainsi un échange permanent de connaissances.

## Constatations transversales

Plusieurs modèles émergeant de ces mécanismes permettent une conception efficace :

- **Les limites en matière de ressources amplifient le risque de capture.** Les organismes de réglementation en manque de personnel et de fonds dépendent plus fortement et plus facilement du soutien, de l'information ou d'autres ressources (y compris le personnel) des entités réglementées. La capacité à évaluer de manière indépendante les revendications, à mener des recherches originales et à maintenir des sources d'expertise alternatives s'avère cruciale pour maintenir le pouvoir de négociation.
- **L'apparence compte autant que la réalité.** Même lorsque l'engagement n'aboutit pas à une capture réelle, la perception que certains intérêts ont reçu un accès préférentiel ou exercé une influence indue peut compromettre la légitimité réglementaire et la volonté des autres parties de participer de bonne foi. Cela est particulièrement important dans le domaine de l'IA, étant donnée l'importance considérable des engagements volontaires et des degrés de liberté (par exemple, lorsqu'il s'agit de se conformer à la Loi sur l'intelligence artificielle et au code de bonnes pratiques de l'UE).

- **Le transfert temporaire de connaissances nécessite un apprentissage institutionnel.** Les mécanismes qui permettent d'accéder à l'expertise sans renforcer les capacités internes risquent, au fil du temps, d'accroître la dépendance au lieu de la réduire. Un transfert de connaissances efficace nécessite des processus d'institutionnalisation de l'apprentissage au sein de l'organisme de réglementation.

La transparence et les garanties procédurales sont importantes. Des processus clairs concernant la manière dont les avis sont sollicités, évalués et intégrés dans les décisions contribuent à maintenir la reddition de comptes. La publication des motifs d'acceptation ou de rejet des contributions, comme le font les organismes de réglementation péruviens pour les communications et l'énergie,<sup>1</sup> renforce la légitimité.

## **Conclusion**

La disparité en matière d'expertise à laquelle sont confrontés les organismes de réglementation de l'IA représente un défi à la fois technique et démocratique : une gouvernance efficace exige la compréhension de systèmes complexes et la capacité à anticiper les nouveaux risques, ce qui peut n'être possible que pour ceux et celles qui se trouvent à proximité du développement des technologies de pointe. Toutefois, permettre à des parties prenantes privées de devenir les seuls arbitres de la connaissance réglementaire nuit à la responsabilité publique et crée des conditions propices à la capture informationnelle.

La tension fondamentale est inévitable : les responsables de la réglementation ont besoin de l'expertise de l'industrie pour gouverner efficacement, mais la recherche de cette expertise crée des vulnérabilités. La question n'est pas de savoir s'il faut s'engager avec les entités réglementées, mais de déterminer comment structurer l'engagement pour minimiser les risques tout en maximisant l'apprentissage. Chacun des mécanismes actuels de transfert des connaissances offre des solutions partielles tout en présentant des vulnérabilités particulières.

---

<sup>1</sup> Au Pérou, les organismes de réglementation économique préparent une matrice de commentaires qui synthétise les commentaires reçus sur les propositions de réglementation et comprend des informations comme le nom des parties prenantes qui fournissent des commentaires, les commentaires précis, ainsi que si et comment le commentaire est pris en compte (OCDE 2016).

Pour réussir, il faut dépasser le faux dilemme entre le travail en vase clos et la dépendance envers l'industrie : une gouvernance efficace de l'IA exige la mise en place d'une véritable capacité interne tout en accédant à des connaissances externes par l'entremise de mécanismes soigneusement conçus, assortis de garanties appropriées. Cela nécessite des ressources adéquates permettant de préserver l'indépendance, ainsi que la volonté politique d'établir et d'appliquer des garde-fous contre la capture.

À mesure que les systèmes d'IA deviennent plus puissants et plus conséquents, le coût d'une capture réglementaire augmente. Trouver un équilibre n'est pas seulement une question technique de conception réglementaire ; il s'agit également d'une condition préalable pour garantir que le développement de l'IA apporte de larges avantages sociaux plutôt que de servir des intérêts commerciaux étroits.

### **Clause de non-responsabilité**

Les opinions exprimées dans cet article sont strictement celles des auteurs et ne représentent ni ne reflètent nécessairement les politiques ou positions officielles de Mila, de ses affiliés, de ses administrateurs ou de ses bailleurs de fonds. Les auteurs assument l'entière responsabilité de l'exactitude et de l'intégrité de ce travail.

## **Des perspectives à concrétiser : six recommandations**

### **1. Investir dans les pouvoirs réglementaires internes**

Les gouvernements doivent augmenter de manière importante le financement des organismes de réglementation qui supervisent l'IA, en permettant une rémunération compétitive. Les mesures possibles comprennent :

- Réaliser une analyse comparative des salaires par rapport à ceux du secteur privé et ajuster les rémunérations à des niveaux compétitifs pour les postes techniques spécialisés ;
- Établir des budgets de recherche spécifiques permettant aux responsables de la réglementation de commander des évaluations techniques indépendantes ;
- Envisager des modèles comme celui de l'Institut britannique pour la sécurité de l'IA, qui se concentre sur la mise en place de capacités internes de pointe.

### **2. Adopter une approche de portefeuille pour le transfert des connaissances**

Plusieurs mécanismes complémentaires doivent être mis en œuvre au lieu de s'appuyer sur une seule approche, et ce, afin de mettre en place une défense en profondeur contre la capture. Les mesures possibles comprennent :

- Combiner les bacs à sable (pour l'apprentissage technique pratique) aux conseils consultatifs (pour la contribution stratégique) et aux consultations officielles (pour l'engagement des parties prenantes) afin de s'assurer qu'aucun mécanisme particulier ne devient le canal dominant ou exclusif pour la contribution externe ;
- Examiner périodiquement le portefeuille afin d'en repérer les lacunes ou toute dépendance excessive à l'égard de certaines sources.

### **3. Renforcer les garanties institutionnelles contre la capture**

Il faut mettre en place des protections structurelles, notamment des périodes d'attente, des exigences en matière de transparence et une représentation équilibrée.

Les mesures possibles comprennent :

- Envisager l'introduction de périodes d'attente importantes (au moins deux ans) avant que les responsables de la réglementation ne puissent accepter un emploi au sein des entités qu'ils et elles ont supervisées ;

- Exiger la publication de toutes les réunions de fond entre les responsables de la réglementation et les entités réglementées, y compris les sujets qui y ont été abordés ;
- Rendre obligatoire une représentation équilibrée au sein des organismes consultatifs, avec des exigences explicites en matière de participation de l'intérêt public, des universités et de la société civile ;
- Publier des comptes rendus détaillés des réponses aux consultations et des justifications réglementaires de l'acceptation ou du rejet des contributions, en suivant le modèle péruvien ;
- Créer des mécanismes de contrôle indépendants pour surveiller l'influence de l'industrie et en rendre compte.

#### **4. Donner la priorité aux mécanismes qui renforcent les capacités durables**

Il faut promouvoir des approches de transfert des connaissances qui institutionnalisent l'apprentissage plutôt que de créer une dépendance permanente, car un accès temporaire sans renforcement simultané des capacités accroît la vulnérabilité à long terme. Les mesures possibles comprennent :

- Concevoir des programmes de détachement comportant des objectifs explicites de transfert des connaissances ;
- Structurer les programmes de bac à sable afin de développer des cadres d'évaluation réglementaire et des protocoles d'essai qui continueront à fonctionner après le départ des participants et participantes en tant qu'individus ;
- Créer des communautés de pratique au sein des organismes de réglementation et entre eux afin de partager et de conserver les connaissances accumulées ;
- Investir dans des programmes de formation qui renforcent les connaissances techniques de l'ensemble du personnel responsable de la réglementation.

#### **5. Renforcer l'infrastructure de la participation publique**

Les entraves à une participation porteuse de sens des parties prenantes disposant de peu de ressources doivent être réduites afin de contrebalancer les voix de celles qui disposent de plus de ressources. Les mesures possibles comprennent :

- Fournir une aide financière aux groupes d'intérêt public et aux chercheurs et chercheuses universitaires pour qu'ils et elles puissent préparer des contributions substantielles, sur le modèle de la Régie de l'énergie du Canada ;

- Offrir une assistance technique pour aider les parties prenantes non expertes à comprendre les questions complexes liées à l'IA et à formuler leurs préoccupations.

## **6. Rendre obligatoires les évaluations de l'impact réglementaire pour les mécanismes de transfert des connaissances**

Des évaluations des avantages en ce qui a trait aux connaissances et aux risques de capture des mécanismes d'engagement doivent être réalisées et publiées. Les mesures possibles comprennent :

- Exiger des évaluations *ex ante* avant d'établir de nouveaux organismes consultatifs, bacs à sable ou programmes de partenariat ;
- Réaliser des examens périodiques pour déterminer qui a participé, quelle influence a été exercée et si les résultats ont servi l'intérêt public.

## Sources

Aitken, D. M., Leslie, D. D., Ostmann, D. F., Pratt, J., Margetts, P. H. et Dorobantu, D. C. (2022). Common Regulatory Capacity for AI.

[turing.ac.uk/news/publications/common-regulatory-capacity-ai](https://turing.ac.uk/news/publications/common-regulatory-capacity-ai).

Armstrong, H. (2020). Innovation-enabling approaches to regulation. <https://www.nesta.org.uk/blog/innovation-enabling-approaches-regulation/>.

Arundel, A. (2021). Policies and Practices for Supporting Successful Knowledge Transfer from Public Research to Firms. Dans A. Arundel, S. Wunsch-Vincent et S. Athreye (dir.), *Harnessing Public Research for Innovation in the 21st Century: An International Assessment of Knowledge Transfer Policies* (pp. 361–385). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108904230.019>.

Bandola-Gill, J. (2021). The legitimacy of experts in policy: Navigating technocratic and political accountability in the case of global poverty governance. *Evidence and Policy*, 17(4), 615–633. <https://doi.org/10.1332/174426420X16000980489195>.

Berman, A. (2021). Between Participation and Capture in International Rule-Making: The WHO Framework of Engagement with Non-State Actors. *European Journal of International Law*, 32(1), 227–254. <https://doi.org/10.1093/ejil/chab014>.

Boswell, C. (2009). *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511581120>.

Brezis, E. S., et Cariolle, J. (2019). The revolving door, state connections, and inequality of influence in the financial sector. *Journal of Institutional Economics*, 15(4), 595–614. <https://doi.org/10.1017/S1744137418000498>.

Burchard-Levine, A., Huitema, D., Jager, N. W. et Bijlsma, I. (2024). Consultancy firms' roles in policy diffusion: A systematic review from the environmental governance field. *Policy Sciences*, 57(3), 691–718. <https://doi.org/10.1007/s11077-024-09540-x>.

Carpenter, D. et Moss, D. A. (2013). *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit it*. Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/universitypress/subjects/politics-international-relations/co>

comparative-politics/preventing-regulatory-capture-special-interest-influence-and-how-limit-it.

Christensen, J. (2021). Expert knowledge and policymaking: A multi-disciplinary research agenda. *Policy & Politics*, 49(3). <https://doi.org/10.1332/030557320X15898190680037>.

Cihon, P., Maas, M. M. et Kemp, L. (2020). Should Artificial Intelligence Governance be Centralised?: Design Lessons from History (article scientifique n° SSRN 3761636). Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3761636>.

Coen, D. (2005). Business–Regulatory Relations: Learning to Play Regulatory Games in European Utility Markets. *Gouvernance*, 18(3), 375–398. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2005.00281.x>.

Dal Bó, E. (2006). Regulatory Capture: A Review. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 203–225. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grj013>.

Engstrom, D. F. (2013). Corraling Capture (article scientifique n° SSRN 2341810). Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=2341810>.

Commission européenne. (2021). Scientific knowledge — A “Cornerstone of Better Regulation.” | Knowledge for policy. [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/news/scientific-knowledge-cornerstone-better-regulation\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/news/scientific-knowledge-cornerstone-better-regulation_en).

Commission européenne. (2024). Règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l’intelligence artificielle et modifiant les règlements (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 et (UE) 2019/2144 et les directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 et (UE) 2020/1828 (règlement sur l’intelligence artificielle). Texte présentant de l’intérêt pour l’EEE.

Parlement européen. (2020). Regulatory sandboxes and innovation hubs for FinTech. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_STU\(2020\)652752](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2020)652752).

Guihot, M., Matthew, A. et Suzor, N. P. (2017). Nudging Robots: Innovative Solutions to Regulate Artificial Intelligence. LawArXiv. <https://doi.org/10.31228/osf.io/5at2f>.

Hadfield, G. K. et Clark, J. (2023). Regulatory Markets: The Future of AI Governance (n° arXiv:2304.04914). arXiv. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2304.04914>.

Head, B. W. (2024). Reconsidering expertise for public policymaking: The challenges of contestability. *Australian Journal of Public Administration*, 83(2), 156–172. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12613>.

Heims, E. M. (2024, 1<sup>er</sup> mars). Regulatory Capture—Short Guide for Practitioners [monographie]. York. <https://eprints.whiterose.ac.uk/id/eprint/224208/>.

House of Lords. (2024). Who watches the watchdogs? Improving the performance, independence and accountability of UK regulators. <https://publications.parliament.uk/pa/ld5804/ldselect/ldindreg/56/5602.htm>.

Hughes, T., Burall, S. et Stilgoe, J. (2013). Experts, publics and open policy-making: Opening the windows and doors of Whitehall. Sciencewise Expert Resource Centre. <https://sciencewise.org.uk/wp-content/uploads/2018/12/Experts-publics-and-open-policy-Jul13.pdf>.

Kolt, N., Anderljung, M., Barnhart, J., Brass, A., Esvelt, K., Hadfield, G. K., Heim, L., Rodriguez, M., Sandbrink, J. B. et Woodside, T. (2024). Responsible Reporting for Frontier AI Development. Proceedings of the AAAI/ACM Conference on AI, Ethics, and Society, 7(1), 768–783. <https://doi.org/10.1609/aies.v7i1.31678>.

Koop, C. (s. d.). Independence and the boundaries between regulators and regulatees. <https://www.lse.ac.uk/accounting/assets/CARR/documents/Regulatory-Agencies-under-Challenge/CARR-DP81-Christel-Koop.pdf>.

Kwak, J. (2014). Cultural Capture and the Financial Crisis. Dans D. Carpenter & D. A. Moss (dir.), Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit it (pp. 71–98). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139565875.008>.

Lloyd's Register Foundation. (2021). Foresight review on the future of regulatory systems. <https://www.lrfoundation.org.uk/publications/foresight-review-on-the-future-of-regulatory-systems>.

Molinengo, G., Stasiak, D. et Freeth, R. (2021). Process expertise in policy advice: Designing collaboration in collaboration. *Humanities and Social Sciences Communications*, 8(1), 310. <https://doi.org/10.1057/s41599-021-00990-9>.

Moore, R. T. et Giovinazzo, C. T. (2012). The Distortion Gap: Policymaking under Federalism and Interest Group Capture. *Publius: The Journal of Federalism*, 42(2), 189–210. <https://doi.org/10.1093/publius/pjr037>.

OCDE. (2014). La gouvernance des régulateurs. Principes de bonnes pratiques de l'OCDE en matière de politique réglementaire. [https://www.oecd.org/fr/publications/principes-de-bonnes-pratiques-de-l-ocde-pour-la-politique-de-la-reglementation\\_9789264222649-fr.html](https://www.oecd.org/fr/publications/principes-de-bonnes-pratiques-de-l-ocde-pour-la-politique-de-la-reglementation_9789264222649-fr.html).

OCDE (2016). Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality, OECD Reviews of Regulatory Reform, Publications de l'OCDE, Paris.

Papadopoulos, Y. (2018). How does knowledge circulate in a regulatory network? Observing a European Platform of Regulatory Authorities meeting. *Regulation & Governance*, 12(4), 431–450. <https://doi.org/10.1111/rego.12171>.

Plato-Shinar, R. et Godwin, A. (2025). Regulatory Cooperation in AI Sandboxes: Insights from Fintech (article scientifique n° SSRN 5199887). Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.5199887>.

Quintyn, M. et Taylor, M. (2004). Should Financial Sector Regulators Be Independent? <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues32/>.

Ramanna, K. (2015). Thin Political Markets: The Soft Underbelly of Capitalism. *California Management Review*, 57(2), 5–19. <https://doi.org/10.1525/cmr.2015.57.2.5>.

Rispens, S. (2024, 11 avril). Public sector short on AI skills, report shows. StateScoop. <https://statescoop.com/artificial-intelligence-ai-skills-gap-public-private-salesforce-2024/>

Sager, F., Hadorn, S. et Schlauffer, C. (2023). Evidence-Based Policy. In *Encyclopedia of Public Policy* (pp. 1–7). Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-90434-0\\_75-1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-90434-0_75-1).

Saltelli, A., Dankel, D. J., Di Fiore, M., Holland, N. et Pigeon, M. (2022). Science, the endless frontier of regulatory capture. *Futures*, 135, 102860. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2021.102860>.

Schrefler, L. (2014). Reflections on the different roles of expertise in regulatory policy making. Dans E. Hey, H. Raulus, K. Arts, & M. Ambrus (dir.), *The Role of “Experts” in International and European Decision-Making Processes: Advisors, Decision Makers or Irrelevant Actors?* (pp. 63–81). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139871365.005>.

Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3–21. <https://doi.org/10.2307/3003160>.

UK Government. (2014). *Regulators’ Code*. GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/publications/regulators-code>.

UK Government. (2025). *New approach to ensure regulators and regulation support growth* (HTML). <https://www.gov.uk/government/publications/a-new-approach-to-ensure-regulators-and-regulation-support-growth/new-approach-to-ensure-regulators-and-regulation-support-growth-html>.

UK Parliament. (2024). Urgent reform needed to improve independence, accountability and performance of UK regulators. <https://committees.parliament.uk/committee/517/industry-and-regulators-committee/news/199796/urgent-reform-needed-to-improve-independence-accountability-and-performance-of-uk-regulators/>.

Wilson, J. Q. (2000). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it* (nouvelle éd.). Basic Books.

Yadin, S. (2015). Too Small to Fail: State Bailouts and Capture by Market Underdogs (article scientifique n° SSRN 2986216). Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=2986216>.