



Mémoire présenté au gouvernement du Canada à propos du Règlement sur la transparence et la responsabilité en matière d'influence étrangère

Introduction

Universités Canada représente 97 universités au pays. À titre d'organisation mutuelle, elle offre aux universités une voix unie au profit de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Les partenariats internationaux en recherche font partie intégrante du système de recherche ouverte et coopérative du Canada. Ces collaborations alimentent l'innovation et la réalisation de travaux de recherche de calibre mondial, génèrent de la valeur pour la société et s'appuient sur des objectifs transparents. Les principes de la liberté universitaire et de l'autonomie institutionnelle sont à la base de la recherche universitaire et de la démarche scientifique au Canada.

Parallèlement, des menaces changeantes forcent les universités, la communauté de la recherche et le gouvernement du Canada à réagir à des tentatives d'exploiter les activités de recherche au pays et à l'étranger. La responsabilité de protéger l'écosystème de recherche incombe à toutes ces parties prenantes. Les universités canadiennes ont élaboré des mesures ciblées, solides et fondées sur les risques pour protéger la recherche tout en préservant son excellence, notamment par leur contribution au Groupe de travail mixte du gouvernement du Canada et des universités sur la sécurité de la recherche, et par le déploiement de la Politique sur la recherche en technologies sensibles et sur les affiliations préoccupantes (PRTSAP).

Le projet de loi C-70 et le Règlement sur la transparence et la responsabilité en matière d'influence étrangère comprennent d'importantes mesures pour améliorer la transparence. Toutefois, plusieurs composantes du cadre réglementaire proposé pourraient par inadvertance mener les chercheuses et chercheurs du pays à mettre la publication de leurs travaux entre les mains de leurs collègues à l'étranger. De plus, l'ampleur des coûts administratifs n'est pas bien reflétée par l'estimation des consultations. Il faudra également des précisions et une répartition claire des rôles et responsabilités en lien avec l'enregistrement pour bien protéger la recherche canadienne tout en minimisant les coûts administratifs et les délais.

Publications scientifiques : certaines précisions nécessaires

Le règlement s'applique à toute personne ou entité qui «conclut un arrangement avec un commettant étranger» et entreprend une activité d'influence étrangère liée à un processus politique ou gouvernemental au Canada. On inclut dans la définition de ce type d'activité les communications publiques faites par quelque moyen que ce soit (ce qui comprend les publications scientifiques), et le cadre décrit est assez vaste pour qu'on puisse potentiellement interpréter des travaux de recherche comme relevant de l'analyse des politiques publiques.

La recherche universitaire et les publications revues par les pairs se distinguent foncièrement de l'action politique. Les politiques publiques sur des enjeux comme la santé, le climat, les technologies et la gouvernance sont régulièrement évaluées dans des publications scientifiques. Ces publications sont encadrées par des normes de transparence établies, notamment la divulgation de l'établissement d'appartenance et le respect de certaines exigences en matière de conflits d'intérêts. Qui plus est, les activités de recherche au Canada sont soumises à la PRTSAP et à d'autres politiques en matière de sécurité de la recherche qui sont conçues pour mitiger les risques de façon proportionnelle à la démarche entreprise.





Si le registre s'applique aux publications scientifiques qui alimentent la réflexion autour des politiques publiques ou qui les analysent, les chercheuses et chercheurs du pays qui réalisent leurs travaux dans le cadre de collaborations internationales auraient les mains partiellement liées. Par exemple, une chercheuse canadienne qui souhaite publier les résultats de travaux réalisés en partenariat pourrait se retrouver à dépendre de l'enregistrement de son coauteur étranger, qui travaille peut-être dans une université d'État ou pourrait avoir reçu un financement d'instances gouvernementales de son pays. Si le coauteur ne se sent pas à l'aise de s'enregistrer à titre de commettant étranger, la chercheuse sera face à un dilemme, car la publication des travaux mettrait son homologue dans une posture illégale.

Ce type de situation est encore plus problématique dans le cas de collaborations internationales impliquant des centaines de chercheuses et chercheurs. L'équipe canadienne aurait alors de la difficulté à savoir qui doit s'enregistrer ou non selon les exigences, et si les travaux peuvent être publiés sans mettre les partenaires à risque de violer les lois canadiennes. Mettre des partenaires à l'écart pour se prémunir de ces risques représenterait par ailleurs un manque d'éthique et une déviation des principes énoncés dans le Cadre de référence des trois organismes sur la conduite responsable de la recherche, qui exige que toute personne répondant aux critères énoncés pour le statut d'auteur soit créditée adéquatement. Confrontée à ce flou juridique, la communauté de la recherche étrangère pourrait éviter les collaborations avec les chercheuses et chercheurs canadiens, ce qui limiterait l'accès du Canada à certaines technologies, expertises et données.

Dans de nombreuses universités de l'Australie, où s'applique une loi en matière d'influence étrangère (la Foreign Influence Transparency Scheme, ou FITS), on interprète ladite loi comme ne s'appliquant pas aux publications scientifiques et demandes de subventions de recherche étrangères, tant que la recherche n'est pas liée aux activités d'un commettant étranger dont l'objectif premier est d'influencer l'État ou les processus politiques. Ainsi, les publications scientifiques standard, qui ne visent pas comme objectif unique, principal ou majeur l'influence des processus gouvernementaux ou politiques, sont comprises comme étant exclues de la portée des activités à enregistrer dans les procédures de certains établissements^{1 2}. Or, si la loi est laissée libre à l'interprétation, on peut introduire un doute paralysant pour la communauté de la recherche et laisser planer une ambiguïté quant au point de bascule à atteindre pour que l'enregistrement soit nécessaire.

Au lieu de trancher a posteriori ou de se fier à la tolérance au risque de chaque établissement, le gouvernement devrait fournir des consignes claires qui mentionnent explicitement les exigences de divulgation déjà applicables aux publications scientifiques et qui soulignent l'importance de l'autonomie de la communauté de la recherche canadienne lors de la publication des travaux réalisés dans le cadre d'une collaboration internationale. Il devrait y avoir des exceptions claires prévues au registre pour les publications scientifiques et les travaux de recherche universitaires revus par les pairs.

Distinction des rôles et responsabilités entre les établissements et les individus

Le règlement, dans son ébauche actuelle, ne définit pas clairement les rôles et responsabilités des établissements et ceux des individus (chercheuses et chercheurs) en ce qui a trait à l'évaluation et au respect des obligations d'enregistrement – on ne sait notamment pas si, pour des travaux de recherche internationaux, l'obligation d'enregistrement revient à l'établissement, à la chercheuse ou au chercheur, ou aux deux parties. Ce flou risque de créer des doutes quant à la désignation de la partie responsable, le système de la recherche étant volontairement décentralisé et fondé sur la liberté

¹ <https://services.anu.edu.au/research-support/research-ethics-integrity-compliance/foreign-influence-transparency-scheme>

² <https://policies.uq.edu.au/document/view-current.php?id=341>





universitaire. Si elles ne sont pas soigneusement réfléchies, les responsabilités incombant aux établissements pourraient mener à la création de processus administratifs lourds, qui nuisent à la liberté universitaire et freinent l'innovation et la recherche au Canada.

Un projet de recherche est typiquement conçu, élaboré et mis en œuvre par des chercheuses et chercheurs (en solo ou en équipe), sans égard aux frontières institutionnelles ou géopolitiques. L'établissement fournit un cadre de gouvernance, un appui pour la sécurité de la recherche et des infrastructures servant à assurer la conformité, mais il ne contrôle ou n'autorise pas de manière centralisée l'ensemble des partenariats de recherche ou des activités de diffusion des travaux. Tout cadre réglementaire qui superviserait de manière centralisée l'ensemble des partenariats de recherche internationaux risquerait d'être en décalage avec la réalité sur le terrain.

Par ailleurs, les partenariats internationaux en matière de recherche impliquent souvent des liens complexes et changeants avec des tierces parties, qui ne sont pas toujours divulgués ou connus des équipes de recherche canadiennes. Sans garde-fous précis, les chercheuses et chercheurs qui s'appuient sur des renseignements incomplets ou fautifs fournis par leurs partenaires externes pourraient être tenus responsables, même en ayant agi de bonne foi et en conformité avec les exigences de leur établissement et des organismes de financement.

Une délimitation claire des responsabilités est essentielle pour empêcher un frein à la collaboration, préserver la liberté universitaire et établir des attentes de conformité réalistes et arrimées aux opérations.

Coûts administratifs liés au registre

Selon l'évaluation faite pour le projet de loi C-70, le registre coûterait aux universités, aux organismes à but non lucratif et aux organisations caritatives un total de 32 600 \$ sur dix ans. En divisant cette somme entre les 97 établissements membres d'Universités Canada, on arrive à un montant annuel d'environ 34 \$, ceci en excluant du calcul les organismes à but non lucratif et les organisations caritatives. Le tout laisse deviner une sous-estimation substantielle des coûts administratifs et une erreur mathématique de taille. À titre comparatif, un des établissements indique qu'une procédure de vérification diligente d'une entité étrangère – soit une seule des étapes exigées pour se conformer au registre – peut coûter entre 400 \$ et 600 \$.

En Australie, selon des témoignages recueillis un peu plus de quatre ans après le déploiement d'un registre semblable, l'Université de Melbourne aurait à elle seule dépensé plus d'un million de dollars pour les activités de conformité et la même somme pour la mise en place d'une plateforme de divulgation des collaborations avec des instances étrangères³. Ce cas souligne l'ampleur des ressources exigées pour mettre en place un tel registre au sein d'un établissement universitaire décentralisé et de grande envergure.

À noter que, si le titre du tableau 8 (Coûts par intervenant touché) indique un affichage des coûts en millions de dollars, les montants sont manifestement exprimés en milliers de dollars, comparativement aux données des autres tableaux et aux calculs afférents ailleurs dans le document. Même en estimant que les coûts devraient plutôt indiquer 32,6 millions de dollars sur dix ans, si l'on se fie au témoignage australien, le chiffre serait tout de même gravement sous-évalué.

L'estimation des coûts doit absolument être juste pour mettre en place le registre de façon durable et proportionnelle à la tâche, sans sous-estimer ce dont aura besoin le personnel en sécurité de la recherche, qui sera fort assurément chargé de la gestion de la conformité au registre.

³ [Témoignage devant le comité mixte du renseignement et de la sécurité de l'Australie, 2023](#)





Conclusion

Les universités canadiennes appuient les initiatives pour améliorer la transparence en matière d'influence étrangère sur les politiques publiques et les décisions du gouvernement. Toutefois, la mise en œuvre du Règlement sur la transparence et la responsabilité en matière d'influence étrangère doit prendre en compte les particularités du contexte universitaire, pour éviter des conséquences inattendues qui nuiraient à l'excellence de la recherche et empêcheraient le Canada d'accéder à l'expertise, aux technologies et aux données du reste du monde.

À cette fin, Universités Canada exhorte le gouvernement du Canada à :

1. ne pas considérer les publications scientifiques et les activités de diffusion de la recherche comme des activités d'influence étrangère, en reconnaissant les exigences de divulgation des affiliations et des conflits d'intérêts déjà en place dans le cadre du Cadre de référence des trois organismes sur la conduite responsable de la recherche ainsi que les nombreux cadres déjà appliqués en matière de sécurité de la recherche;
2. pour les cas où, selon les exigences de la Loi, l'enregistrement devrait avoir lieu, définir clairement les responsabilités respectives des établissements et des individus (chercheuses et chercheurs), afin de veiller à ce que leurs obligations soient en adéquation avec leur rôle et arrimées aux réalités de la recherche universitaire;
3. revoir et corriger l'estimation des coûts de la mesure, pour mieux refléter l'ampleur de la charge demandée en matière de tâches administratives et de conformité aux universités, aux organismes à but non lucratif et aux organisations caritatives.

En outre, Universités Canada recommande à la personne qui occupera le poste de commissaire à la transparence en matière d'influence étrangère de continuer à collaborer de près avec le milieu universitaire pendant l'élaboration du registre. Les contributions du secteur permettront au registre d'améliorer la transparence en matière d'influence étrangère tout en préservant l'avantage concurrentiel et la place de premier plan du Canada sur la scène mondiale de la recherche.

Universités Canada est reconnaissante de pouvoir s'exprimer sur cette importante réglementation et continuera avec plaisir à collaborer avec les décideurs sur la mise en œuvre de mesures qui protègent à la fois les intérêts du pays et la vitalité d'un écosystème de la recherche fort, ouvert et collaboratif.



À propos d'Universités Canada

Universités Canada représente 97 universités au pays. À titre d'organisation mutuelle, elle offre aux universités une voix unie au profit de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Ses établissements membres se situent dans des collectivités de partout au pays et accueillent plus de 1,4 million d'étudiantes et étudiants.

