

Mémoire présenté au
Comité permanent de l'industrie et de la technologie de la Chambre des communes

Jeffrey B. Kucharski, Ph. D.

26 janvier 2022

Le gouvernement fédéral a décidé la semaine dernière de ne pas examiner l'acquisition d'une société canadienne d'extraction de lithium de premier plan par une entreprise d'État chinoise, une décision qui vient miner son soutien aux technologies liées à l'énergie propre de même que le renforcement des chaînes d'approvisionnement en minéraux critiques. Le processus canadien d'examen relatif à la sécurité nationale dans le cadre d'investissements étrangers pourrait bien être foncièrement vicié.

Zijin Mining Group Ltd, qui est majoritairement détenue et contrôlée par une grande entreprise d'État chinoise, vient dans les faits d'obtenir le feu vert d'Ottawa pour conclure l'acquisition de Neo Lithium Corp, une société canadienne d'extraction de lithium, pour 918,7 millions de dollars canadiens.

Le lithium est une composante majeure des batteries utilisées dans les véhicules électriques ainsi que pour le stockage à grande échelle nécessaire à la génération plus soutenue d'énergie renouvelable dans notre transition vers les énergies propres. Quelque 50 % des réserves mondiales de lithium se situent dans le « triangle du lithium » formé par le Chili, la Bolivie et l'Argentine, où la mine de Neo Lithium se trouve.

Neo Lithium n'est pas la première société canadienne d'extraction de lithium acquise par une entreprise chinoise. En mars 2018, NextView New Energy Lion Hong Kong a acheté l'entreprise vancouveroise Lithium X. En décembre 2018, Tianqi, une entité chinoise qui contrôle plus de 46 % de la production mondiale de lithium, a acheté la participation de 23,8 % de la société canadienne Nutrien dans une mine de lithium chilienne pour 4,1 milliards de dollars dans le cadre de la plus importante transaction d'actifs associés au lithium de l'histoire. En novembre dernier, n'eût été la surenchère d'une entreprise américaine, Millennial Lithium, une société d'extraction de lithium vancouveroise, aurait été acquise par la chinoise Contemporary Amperex Technology Co. Ltd (CATL).

La politique industrielle du gouvernement chinois, appelée « Fabriqué en Chine 2025 », vise la domination mondiale de la Chine dans les secteurs de la fabrication de produits de haute technologie, dont les batteries, les véhicules électriques et diverses technologies liées aux énergies renouvelables. La stratégie derrière cette politique repose entre autres sur la mobilisation des entreprises d'État pour acquérir de la propriété intellectuelle, des technologies et des actifs à l'étranger dans le but de supplanter l'Occident. Garantir l'accès au lithium et à d'autres réserves de minéraux critiques est essentiel à la concrétisation de « Fabriquer en Chine 2025 ». À la fin de 2021, on estimait que 77 % de la capacité mondiale de production de lithium-ion se trouvait en Chine¹. Si rien ne change, on s'attend toujours à ce que la Chine

détienne 67 % de la capacité mondiale de production des batteries lithium-ion en 2030. L'acquisition de Neo Lithium vient bonifier les efforts de la Chine dans sa poursuite de la domination du marché mondial des batteries au lithium.

Le gouvernement du Canada est au fait de l'importance stratégique du lithium et des autres minéraux critiques pour la transition énergétique et la prospérité future du pays. C'est pour cette raison qu'il a dressé une liste de 31 minéraux « considérés comme critiques pour la prospérité économique durable du Canada et de ses alliés et pour positionner le pays en tant que chef de file de l'exploitation minière ». Non seulement le Canada souhaite protéger le lithium et en tirer profit, mais il participe également à l'*Energy Resource Governance Initiative*, une initiative américaine de gouvernance des ressources énergétiques dont font partie d'autres pays qui œuvrent ensemble à l'établissement d'autres chaînes d'approvisionnement pour les minéraux critiques de sorte à moins dépendre de la Chine.

Il aurait déjà été surprenant que l'acquisition de Neo Lithium fasse l'objet d'un examen relatif à la sécurité nationale et soit ensuite approuvée. Toutefois, cette transaction n'a même pas entraîné d'examen au titre de l'article 25 de la *Loi sur l'Investissement Canada*. La *Loi* vise entre autres « à instituer un mécanisme d'examen des investissements importants effectués au Canada par des non-Canadiens de manière à encourager les investissements au Canada et à contribuer à la croissance de l'économie et à la création d'emplois ». Reste maintenant à savoir de quelle façon ces visées sont mises de l'avant quand on laisse les entreprises d'État chinoises acquérir les sociétés canadiennes d'extraction de lithium.

La portée de l'examen des investissements étrangers au Canada s'est élargie au fil du temps : après s'être avant tout intéressé aux avantages économiques d'un investissement, l'examen comprend aujourd'hui une évaluation des risques à l'égard de la sécurité nationale, dont celui posé aux chaînes d'approvisionnement essentielles. Les *Lignes directrices sur l'examen relatif à la sécurité nationale des investissements*² du gouvernement fédéral stipulent que le « gouvernement examinera de plus près, en vertu de la partie IV.1, tous les investissements étrangers effectués par des investisseurs d'État ou des investisseurs privés considérés comme étant étroitement liés à des gouvernements étrangers ou soumis à leurs directives, quelle que soit la valeur de l'investissement ». Avec 24 % des parts de la Zijin Mining Group Ltd³, l'entreprise d'État Shanghang Minxi Xinghang State-Owned Property Investment Company en est le plus important actionnaire et, à ce titre, la contrôle. Les *Lignes directrices* stipulent également que le ministre peut tenir compte de facteurs tels que l'« incidence possible de l'investissement sur les minéraux critiques et les chaînes d'approvisionnement en minéraux critiques ». La prise de contrôle de la Zijin Mining Group Ltd semble respecter ces deux critères et, pourtant, il n'y a eu aucun examen relatif à la sécurité nationale.

Certains observateurs pensent qu'un examen n'a pas automatiquement été mené parce que les actifs de Neo Lithium se trouvent en Argentine plutôt qu'au Canada. Toutefois, cette raison ne suffit pas à elle seule à exempter la proposition d'achat d'un examen. La loi cite clairement un large éventail d'enjeux de sécurité nationale, y compris ceux de nature économique, technologique et culturelle. Donc, cela comprend tout investissement par une entreprise d'État

qui pourrait être « motivé par des impératifs non commerciaux qui pourraient nuire à la sécurité nationale du Canada ». Compte tenu de la stratégie canadienne en matière de minéraux critiques et ce que nous savons déjà de la politique « Fabriqué en Chine 2025 », de même que de la dominance de ce pays dans le secteur du lithium, il semble y avoir amplement matière à examen dans cette proposition.

Examiner la plus récente acquisition dans le secteur du lithium aurait permis de cerner différents risques pour la sécurité nationale, y compris l'accès réduit du Canada et de ses partenaires aux stocks de lithium nécessaires à la consolidation d'une industrie naissante de batteries au lithium. L'absence d'une production de lithium accessible pose son lot de risques importants pour les chaînes d'approvisionnement des fabricants de véhicules électriques et le secteur du stockage d'énergie en plus d'être une occasion perdue pour le Canada d'avoir sur son territoire une part importante de la création de valeur. Maintenant, il est fort probable que la quasi-totalité du lithium extrait de cette mine sera exporté en Chine pour soutenir sa dominance soutenue du secteur.

Les intérêts canadiens en matière de sécurité dépassent nos frontières. Les sociétés canadiennes du secteur des ressources qui détiennent des actifs dans les minéraux critiques devraient être vues comme des contributeurs possibles à la promotion des intérêts nationaux en matière de sécurité, peu importe où se trouvent leurs activités et actifs. Même si le gouvernement ne souhaite sûrement pas exercer un contrôle indu sur les activités commerciales des sociétés canadiennes, il a un intérêt dans ce qu'elles font quand leurs activités peuvent influencer sur le maintien de la sécurité nationale, y compris de la sécurité de notre économie future dans des secteurs clés comme l'énergie propre, la défense et d'autres technologies de pointe.

L'acquisition de Neo Lithium soulève diverses questions plus générales quant à la stratégie nationale sur les minéraux critiques. Le Canada souhaite-t-il vraiment devenir un leader mondial dans les secteurs des minéraux critiques et des technologies liées à l'énergie propre? Si oui, il doit veiller à ce que les entreprises actuelles ne soient pas absorbées par leurs concurrentes de sorte à dominer ces industries tout en faisant davantage preuve de prévoyance en établissant des chaînes d'approvisionnement en minéraux critiques au Canada et en les renforçant.

Le gouvernement devrait aussi se pencher sur le processus d'examen relatif à la sécurité nationale et fournir des lignes directrices plus détaillées quant au type d'investissements et au genre de situations qui pourraient automatiquement entraîner un examen relatif à la sécurité nationale. Par exemple, la dernière acquisition soulève des questions sur la concordance de notre examen relatif à la sécurité nationale avec la stratégie canadienne en matière de minéraux critiques.

La sécurité de l'économie future du Canada exigera l'accès aux ressources essentielles nécessaires au développement soutenu des technologies liées à l'énergie propre et à des chaînes d'approvisionnement en minéraux critiques plus fiables. Permettre à de grands

fournisseurs de minéraux critiques d’être achetés par des entreprises d’État chinoises ne nous rapproche absolument pas de ces objectifs, et le Canada s’en trouve désavantagé dans la course au sein des secteurs de l’énergie et des ressources qui sont vitaux à la réussite au XXI^e siècle.

¹ Benchmark Mineral Intelligence, 2021. Voir : <https://www.benchmarkminerals.com/membership/global-battery-arms-race-200-gigafactories-china-leads-2/> (en anglais seulement).

² Publié le 24 mars 2021. Voir : <https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/fra/lk81190.html>

³ Données tirées du rapport annuel de la Zijin Mining Group Ltd. de 2020 (p. 96). Voir : <https://www.zijinmining.com/upload/pdfs/web/viewer.html?file=/upload/file/2021/06/09/538a46cc4831452e97b30cae55c9cf97.pdf> (en anglais seulement).