

Mémoire sur l'examen de la sécurité nationale et du rachat de Neo Lithium par Zijin Mining

Pour le Comité permanent de l'industrie et de la technologie de la Chambre des communes

Wesley Wark
Collaborateur émérite
Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale

Le 31 janvier 2022

La question de savoir comment et pourquoi le gouvernement du Canada effectue un examen de la sécurité nationale des investissements étrangers, y compris les perspectives stratégiques, la structure de gouvernance et les capacités qu'il applique, est importante et en constante évolution. Les dispositions relatives à l'examen de la sécurité nationale en vertu de la *Loi sur l'investissement Canada* n'existent que depuis 13 ans (depuis 2009). Au cours de cette période, l'environnement de la menace à la sécurité nationale a profondément changé et les préoccupations à l'égard de la sécurité économique ont été grandement amplifiées. L'examen de la sécurité nationale doit s'accélérer pour rattraper ces changements géoéconomiques; il doit être entrepris de manière particulièrement sérieuse. L'ampleur des changements dans notre environnement de sécurité nationale a fait l'objet d'un important projet entrepris par le Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, intitulé « Reimagining Canadian National Security Strategy »¹ (en anglais seulement).

À l'automne 2021, le gouvernement a été confronté à une décision concernant la prise de contrôle d'une entreprise canadienne, Neo Lithium, par une importante société minière chinoise, Zijin Mining, qui appartient en grande partie à l'État chinois. La valeur de la transaction a été estimée dans les médias à près de 1 milliard de dollars².

Neo Lithium est une petite société minière canadienne qui possède un important actif minier situé dans le « triangle du lithium » en Argentine³. Elle utilise une pratique qui consiste à extraire le lithium, un minéral crucial dans la chaîne de valeur des batteries de véhicules électriques, des étangs de saumure (saumure). Le lithium figure sur la liste des 31 « minéraux critiques » importants pour l'économie canadienne établie par le gouvernement du Canada⁴.

Le gouvernement a pris deux décisions dans ce cas-ci. Il ne s'agissait pas de bloquer ni d'imposer des conditions à cette prise de contrôle par des intérêts étrangers pour des raisons de sécurité nationale. Le gouvernement a également utilisé un échancier abrégé pour l'examen de la sécurité nationale, ce qui n'a pas permis de tirer pleinement parti du processus prévu par la *Loi sur l'investissement Canada* et n'a pas donné de substance au concept d'« examen approfondi » de certains investissements sensibles, comme promis dans les lignes directrices ministérielles révisées sur l'examen de la sécurité nationale.

La décision de ne pas procéder à un examen approfondi de la sécurité nationale de la transaction qui a permis à Zijin Mining d'acquérir Neo Lithium était, à mon avis, une mauvaise décision. L'omission de bloquer ou d'imposer des conditions à la prise de contrôle de Zijin révèle certaines lacunes importantes dans la conduite de l'examen de la sécurité nationale.

Il est important de comprendre l'échéancier de l'examen de la sécurité nationale qui a été mené sur la prise de contrôle de Neo Lithium pour étayer l'argument selon lequel le processus a été inutilement écourté et ne constituait pas un « examen approfondi ». La *Loi sur l'Investissement Canada* permet un examen en plusieurs étapes de la sécurité nationale. La première phase de cet examen, qui s'applique à tous les investissements directs étrangers, a lieu pendant une période obligatoire de 45 jours.

L'achat prévu de Neo Lithium par Zijin Mining a été annoncé publiquement le 8 octobre 2021. Cette annonce a été faite peu de temps après la conclusion d'une série de visites sur place des installations de Neo Lithium en Argentine par des représentants de Zijin Mining, visites qui ont mené à la décision de cette entreprise de procéder au rachat proposé. L'attestation de l'achat proposé a été complétée le 20 octobre⁵. Le ministre de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique dispose alors de 45 jours pour aviser l'investisseur de la possibilité d'émettre une ordonnance d'examen en matière de sécurité nationale⁶. Le ministre peut déterminer, au cours de la première phase de l'examen de la sécurité nationale, qu'un examen plus approfondi au-delà de la phase initiale de 45 jours est justifié pour permettre au gouvernement de décider si un investissement pourrait porter atteinte à la sécurité nationale. Si la décision est prise de prolonger l'examen de la sécurité nationale jusqu'à la deuxième phase de 45 jours, cela implique le recours aux pouvoirs conférés par le paragraphe 25.2 de la *Loi sur l'Investissement Canada*, et est fondé sur une entente entre le ministre d'ISDE et le ministre de la Sécurité publique. Cette décision serait alors communiquée aux parties intéressées. La troisième phase potentielle de l'examen de la sécurité nationale intervient après la période de 90 jours (45 jours + 45 jours), après quoi le gouvernement peut ordonner au gouverneur en conseil (c'est-à-dire approuvé par le Cabinet) d'effectuer un examen continu de la sécurité nationale pour un maximum de 90 jours supplémentaires en vertu des pouvoirs conférés par le paragraphe 25.3 de la *Loi sur l'Investissement Canada*.

Au cours de la première phase de 45 jours de l'examen de la sécurité nationale, la transaction est examinée par une multitude de ministères et d'organismes gouvernementaux, notamment des organismes de sécurité nationale et de renseignement, afin de déterminer si l'acquisition pourrait porter atteinte à la sécurité nationale. Les alliés, y compris les États-Unis, peuvent également être consultés au cours de cette phase. Le ministre et les fonctionnaires ont refusé de dire si de telles consultations avaient eu lieu ou non.

Un porte-parole de Neo Lithium, Carlos Vicens, dirigeant principal des finances, a confirmé publiquement que le processus d'examen de la sécurité nationale pour l'acquisition était terminé au début de décembre, soit à la fin de la période initiale de 45 jours de la première phase d'examen en vertu de la *Loi*⁷. La transaction a été autorisée. Aucune autre étape de

l'examen de la sécurité nationale n'a été jugée nécessaire par le gouvernement, et la transaction n'a pas été jugée préjudiciable à la sécurité nationale canadienne.

La société a procédé à un vote des actionnaires sur l'acquisition qui a eu lieu le 10 décembre 2021⁸. Le transfert du contrôle de la société à Zijin Mining devrait être terminé au premier trimestre de 2022.

En critiquant la façon dont le gouvernement a géré le processus d'examen de la sécurité nationale de Neo Lithium, je tiens à préciser que je ne critique pas le rendement des nombreux fonctionnaires de plusieurs ministères et organismes qui contribuent à l'examen de la sécurité nationale en vertu de la *Loi sur Investissement Canada*. De nombreux fonctionnaires talentueux et expérimentés ont sans aucun doute contribué au dossier. Ils opèrent dans le cadre actuel de l'examen de la sécurité nationale et conformément aux anciennes pratiques. Ils doivent travailler sous pression en temps réel, traiter des questions complexes, et fournir inévitablement des conseils fondés uniquement sur des renseignements partiels et des perspectives limitées sur l'avenir. Le volume de travail est lourd, avec plus de 1 000 avis certifiés pour 2019-2020⁹. Si leurs conseils sont contradictoires, la question doit être réglée en comité. Leurs efforts sont aggravés par les défis du travail dans le cadre des restrictions sanitaires imposées par la COVID-19. Dans l'affaire Neo Lithium, je suppose également que le processus d'examen a été encore plus compliqué par la longue transition politique qui a eu lieu après l'élection fédérale de septembre 2021. J'aborderai brièvement cette question plus loin dans ce document.

L'omission d'effectuer un examen complet de la sécurité nationale dans le cas de l'acquisition de Neo Lithium, en utilisant les dispositions disponibles de la *Loi sur Investissement Canada*, et l'omission de bloquer ou d'imposer des conditions au rachat par la Chine ne peuvent pas être annulées. Mais le traitement de l'affaire Neo Lithium fournit des leçons importantes pour la conduite des examens de la sécurité nationale à l'avenir.

Ces leçons comportent quatre volets :

1. Une vision plus stratégique doit être appliquée à l'examen de la sécurité nationale
2. Les intentions et les promesses stratégiques doivent être transformées de toute urgence en mesures
3. Les examens de sécurité nationale ordonnés par le gouverneur en conseil sont historiquement rares; ils doivent être pratiqués plus régulièrement à l'avenir
4. Les résultats de l'examen de la sécurité nationale, tant négatifs que positifs, doivent être rendus plus transparents, dans l'intérêt de la responsabilisation et de l'amélioration du rendement

Leçon 1. Vision stratégique et examen de la sécurité nationale

L'examen de la sécurité nationale est mené sous la direction de la Division de l'examen des investissements (DEI) d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE), au cas par cas, au moyen de lignes directrices ministérielles délibérément souples. Comme un membre du Comité de l'industrie l'a suggéré, une approche au cas par cas pourrait ne pas permettre d'avoir une vue d'ensemble de la question¹⁰.

L'examen de la sécurité nationale peut impliquer des degrés de tension et des perspectives différentes de la part des organismes de sécurité et des responsables économiques, ce qui peut être complexe à gérer. Il exige une compréhension cohérente et dévouée de la sécurité économique qui peut être appliquée de façon horizontale dans les nombreux ministères et organismes participant à l'examen de la sécurité nationale.

Il est ainsi essentiel d'instaurer une cohérence dans l'examen et la prise de décision relatifs à la sécurité nationale. Prenons par exemple la décision de bloquer l'acquisition par une entreprise d'État chinoise d'une mine d'or située au Nunavut pour des raisons de sécurité nationale, alors que l'or ne figure pas sur la liste des minéraux critiques de l'État canadien; tandis que de l'autre côté, on autorise l'acquisition, sans examen approfondi de la sécurité nationale, par une autre entreprise d'État chinoise, d'une société canadienne produisant du lithium, lequel, lui, figure sur cette liste des minéraux critiques : cette contradiction ne donne certainement pas confiance en la capacité du gouvernement à adopter une approche cohérente ou à adopter une vision stratégique¹¹.

Si le socle d'une telle vision n'est certes pas encore établi, cela, il semble, ne saurait tarder.

En effet, la Sécurité publique a actuellement mis à l'étude un cadre amélioré en matière de sécurité économique. Il sera plus qu'important de mettre en œuvre cette politique stratégique dès que possible, et de la soumettre à une évaluation critique et à la responsabilité parlementaire¹².

De même, est en cours d'élaboration, sous la direction de Ressources naturelles Canada, une stratégie en matière de minéraux critiques¹³. Disposer d'une telle stratégie est essentiel à plusieurs niveaux : à l'égard de la politique industrielle pour favoriser la croissance d'une infrastructure dans ce secteur, dans les questions de développement du Nord, pour analyser les chaînes d'approvisionnement mondiales et leur résilience et, enfin, dans un contexte d'une tendance inquiétante à la concentration mondiale du traitement des minéraux stratégiques, dans lequel la Chine a établi un quasi-monopole des plus redoutable.

Comme le soutiennent Dan Ciuriak et Patricia Goff dans leur étude « Reimagining Canadian National Security Strategy » (Repenser la stratégie canadienne de sécurité nationale) pour le Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale (CIGI) :

« Un engagement stratégique à l'égard de cette industrie [des minéraux critiques] contribuerait donc sensiblement à réduire les problèmes de sécurité économique, [et permettrait d'] asseoir une présence dans une industrie en croissance, favorisant ainsi la prospérité future du Canada — notamment pour les collectivités du Nord — et l'atténuation d'un vecteur de menace potentiel [...] ». (p. 12)¹⁴

Un cadre véritablement stratégique d'examen relatif à la sécurité nationale doit passer d'une vision à court terme d'un unique investissement direct à l'étranger (IDE) – qui est la pratique actuelle et reconnue, à une vision à plus long terme sur les implications futures de l'investissement étranger dans son ensemble et de la perte du contrôle souverain canadien sur des actifs importants comme le lithium. La réflexion sur ces conséquences futures doit prendre en compte des questions telles que le développement potentiel de l'industrie par une entreprise réglementée au Canada, la nature changeante par essence d'un secteur d'activité, l'évolution du marché, la nature des chaînes d'approvisionnement mondiales et les conséquences de la perte d'un savoir-faire technologique et d'actifs de propriété intellectuelle.

Les évaluations du renseignement, auxquelles peuvent contribuer un certain nombre de ministères et d'organismes (dont le SCRS, le CST, la GRC, le BCP, la Sécurité publique, le MDN et le COMRENSFC ainsi que les Affaires mondiales et la sécurité internationale), sont essentielles à la prise de décision concernant l'examen relatif à la sécurité nationale prévu par la LIC. Les évaluations du renseignement sur les IDE sont complexes et peuvent se trouver entravées par le manque de ressources actuellement consacrées à la collecte et à l'analyse du renseignement économique effectuées par la communauté canadienne de la sécurité nationale et du renseignement. S'ajoutent enfin à ce manque de potentielles lacunes méthodologiques.

En effet, l'intelligence économique n'est pas une activité habituelle ni pour l'une ni pour l'autre de nos deux principales agences de collecte de renseignements – le SCRS et le CST. Aucune définition précise n'est par exemple faite de cette activité dans la *Loi sur le SCRS*. Quant à la nouvelle loi sur le CST adoptée dans le cadre de la *Loi sur la sécurité nationale* en 2019, celle-ci énonce que le CST peut effectivement y jouer un rôle en apportant son expertise à la conduite de l'examen relatif à la sécurité nationale prévu par la LIC, mais sans mentionner la portée de cette action¹⁵. Ainsi, le flou subsiste quant à la présence (et à la portée) de l'intelligence économique sur l'agenda des priorités ministérielles en matière de renseignement, ainsi que quant à savoir dans quelle mesure l'intelligence économique constituera un impératif aux fins d'attribution de tâches¹⁶.

Le gouvernement a promis davantage de ressources à l'appui de l'examen relatif à la sécurité nationale; cet engagement doit être maintenant concrétisé et surveillé de près¹⁷.

Lors des prochaines évaluations du renseignement en lien avec l'examen relatif à la sécurité nationale, il est essentiel que les ministères et organismes concernés appliquent une méthode d'évaluation de type « net assessment » dans leur examen de la sécurité nationale. Cette méthode est une pratique normalisée qui a été développée par la communauté du renseignement américain il y a environ 40 ans. Son application à l'examen relatif à la sécurité

nationale consiste essentiellement à mener une réflexion équilibrée sur la manière dont un investissement direct étranger pourrait avoir des répercussions immédiates sur la sécurité du Canada, et sur la manière dont il pourrait bénéficier à un concurrent ou à un adversaire étranger au détriment de la sécurité économique canadienne¹⁸.

Leçon n°2. Traduire les intentions et les promesses en actions

Le gouvernement a promis de renforcer l'examen relatif à la sécurité nationale en ce qui a trait aux investissements étrangers. Il reste toutefois à savoir si des actions concrètes suivront.

Parmi les promesses, citons les deux sur lesquelles je me concentre dans ce mémoire : les directives révisées sur l'examen relatif à la sécurité nationale des investissements, publiées le 24 mars 2021; et la lettre de mandat du ministre de l'ISDE, publiée le 16 décembre 2021.

Les lignes directrices révisées contiennent quelques affirmations à relever, notamment celle que tous les investissements étrangers réalisés par des investisseurs publics feront l'objet d'un examen renforcé et que le ministre pourra tenir compte de « l'incidence possible de l'investissement sur les minéraux critiques et les chaînes d'approvisionnement en minéraux critiques »¹⁹. Rappelons à ce sujet que le lithium est recensé dans la liste des minéraux critiques du gouvernement.

Si le désir de conserver une certaine souplesse ministérielle est compréhensible, une trop grande souplesse présente néanmoins des inconvénients. « L'examen renforcé », pratique concernant les entreprises publiques et les acquisitions de ressources minérales critiques, n'y est en effet pas décrit plus en détail. Cette proposition devrait engendrer, à tout le moins, l'obligation d'utiliser un délai supplémentaire de 45 jours (en plus de la période initiale de 45 jours pour l'examen de la sécurité nationale) pour effectuer un examen supplémentaire — comme le prévoit l'article 25.2 de la LIC — en vue de déterminer si un investissement peut ou non porter atteinte à la sécurité nationale.

La lettre de mandat du ministre contient quant à elle de nombreuses directives pertinentes, notamment l'utilisation de la LIC « pour assurer la protection et la mise en valeur de nos minéraux critiques », la création d'une stratégie sur ces minéraux, la promotion de la sécurité économique, la modernisation de la LIC pour renforcer l'examen relatif à la sécurité nationale et la sauvegarde des entreprises à forte valeur en matière de propriété intellectuelle²⁰. Ce sont des directives importantes qui doivent maintenant être concrétisées.

Le futur examen relatif à la sécurité nationale doit notamment accorder une plus grande place aux questions de propriété intellectuelle et à notre économie, fondée sur les données. Interrogé lors d'une réunion du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie, le sous-ministre de l'ISDE a déclaré qu'elles avaient été prises en compte dans l'affaire Neo Lithium, sans toutefois développer le sujet davantage²¹.

Leçon n°3. Accroître le nombre d'examens relatifs à la sécurité nationale en vertu des dispositions de l'article 25.3 de la LIC.

Le dernier rapport annuel de la LIC (2019-2020) montre qu'historiquement, moins de 1 % des demandes d'investissements ont fait l'objet d'une ordonnance en vertu de la loi²². Les statistiques publiées sont les suivantes :

Aucune ordonnance en 2015-2016

5 en 2016-2017

2 en 2017-2018

7 en 2018-2019

7 en 2019-2020

Ces statistiques ne semblent présenter aucune tendance particulière.

Au cours de cette période, 13 des 21 examens officiels relatifs à la sécurité nationale ont porté sur des acquisitions par des entités chinoises.

Le rapport annuel de la LIC contient par ailleurs des messages contradictoires, un phénomène particulièrement frappant lorsque l'on met en parallèle les déclarations selon lesquelles très peu d'investissements étrangers soulèvent des préoccupations en matière de sécurité nationale, et le fait que « les menaces d'origine économique à la sécurité nationale du Canada ont pris de plus en plus d'importance au cours des dernières années ». Cet esprit de contradiction vient appuyer l'argument plaidant en faveur d'un besoin d'une meilleure vision stratégique pour l'examen relatif à la sécurité nationale – une vision qui serait adaptée au nouvel environnement de menaces complexes auquel le Canada est confronté. Nous devons en bref faire preuve d'une plus grande volonté de mener des examens relatifs à la sécurité nationale exhaustifs.

Les avantages d'un examen exhaustif dans le cadre d'un processus par décret sont les suivants :

Heures supplémentaires pour colliger des renseignements de toutes sources possibles sur l'investissement;

Heures supplémentaires pour effectuer une analyse stratégique complète, horizontale et interministérielle de l'investissement;

Heures supplémentaires pour consulter les principaux alliés, en particulier les États-Unis et nos partenaires du Groupe des cinq.

Une attention de haut niveau, au-delà des responsables gouvernementaux de niveaux directeur et directeur général, portée à l'investissement, pour y inclure la conseillère ou le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre, qui

est également responsable de la coordination de l'ensemble du milieu de la sécurité nationale;

La participation de multiples décideurs au sein du Cabinet, avec la responsabilité et l'obligation qui en découlent en matière de reddition de comptes politiques.

Ces avantages l'emportent sur les coûts des retards et des incertitudes occasionnés par un examen de plus longue durée et plus formel lorsqu'un tel examen est justifié par des investissements directs étrangers sensibles.

La volonté de procéder à des examens complets de la sécurité nationale ordonnés par le gouverneur en conseil en vertu du paragraphe 25.3 ne doit pas être considérée comme un chèque en blanc justifiant de longs retards dans les processus décisionnels. Dans la plupart des cas, l'examen complet de la sécurité nationale devrait être réalisé à l'intérieur d'une période supplémentaire de 90 jours.

Leçon 4. Le besoin d'accroître la transparence

Lorsque l'ISED aborde des enjeux de transparence concernant l'examen de la sécurité nationale et les dispositions de la LIC, il se préoccupe uniquement de la transparence en regard des parties à un investissement. Cela ressort clairement de certains passages du rapport annuel de la LIC. Par exemple :

« La plupart des changements effectués depuis 2009 se sont centrés sur l'accroissement du niveau de transparence afin de permettre aux entreprises canadiennes et aux investisseurs de mieux comprendre le fonctionnement du processus d'examen. »²³

Interrogé par le comité sur la nécessité d'une plus grande transparence, le sous-ministre de l'ISED, Simon Kennedy, s'est montré prudent et peu enclin à s'engager, affirmant que le rapport annuel de la LIC a été utilisé pour fournir plus d'information sur l'examen de la sécurité nationale, mais qu'il y a des risques à fournir de l'information qui pourrait être préjudiciable aux intérêts du Canada²⁴.

Une perspective différente et plus efficace sur la transparence est nécessaire. Il devrait y avoir plus de transparence au-delà de ce qui concerne les parties, et ce, afin de permettre une plus grande responsabilisation et, par effet d'entraînement, un meilleur rendement. Cela serait conforme à l'engagement de transparence pris par le gouvernement en matière de sécurité nationale, notamment aux principes que le gouvernement a énoncés en 2017.

Le processus d'examen de la sécurité nationale est voilé d'un certain secret. Il est rare que les Canadiens apprennent quoi que ce soit sur les raisons qui sous-tendent des décisions en matière d'examen de la sécurité nationale, et ce, à quelque étape du processus que ce soit.

Dans le contexte de l'acquisition de Neo Lithium, il est très inhabituel d'avoir entendu le gouvernement expliquer les raisons pour lesquelles il n'avait pas procédé à un examen complet de la sécurité nationale en vertu du paragraphe 25.3.

La forme et le contenu des affirmations du ministre et du secrétaire parlementaire soulèvent d'importantes questions sur la manière dont la transparence pourrait être assurée de manière non partisane et objective.

Des raisons ont été fournies pour la première fois au comité de l'industrie par le secrétaire parlementaire, M. Fillmore, le 20 janvier 2022. Selon M. Fillmore, les raisons pour lesquelles l'acquisition de Neo Lithium n'était pas considérée comme une menace pour la sécurité nationale étaient doubles. L'une de ces raisons était que l'acquisition de Neo Lithium ne constituait pas une préoccupation de sécurité nationale pour le Canada parce que sa mine argentine produisait du carbonate de lithium, qui, selon lui, n'est pas utilisé dans la fabrication de batteries de véhicules électriques, contrairement à l'hydroxyde de lithium, qui l'est.

Cette déclaration est contredite par la description du produit de Neo Lithium sur son site Web, dans le prospectus détaillé de sa vente à Zijin Mining ainsi que par de nombreuses autres descriptions publiques des utilisations du carbonate de lithium – un extrait minéral qui peut être et est utilisé dans la fabrication de batteries de véhicules électriques. Il convient également de noter que Zijin Mining, qui fait sa première entrée dans la chaîne d'approvisionnement mondiale en minéraux pour les batteries de véhicules électriques, propose de payer près d'un milliard de dollars pour mettre la main sur les actifs de cette petite société minière canadienne.

La deuxième raison avancée par M. Fillmore était que Neo Lithium n'était pas réellement une société canadienne. Il l'a décrite comme une société argentine présente à la Bourse de Toronto [traduction] « dans l'espoir de lever des fonds ». Neo Lithium est une jeune entreprise possédant un actif minier important dans le « triangle du lithium », en Argentine. Elle est assujettie aux lois et règlements du Canada. Ses techniciens miniers sont basés en Argentine. Travaille notamment à son siège social de Toronto son chef des finances, Carlos Vicens, qui a expressément décrit son rôle comme étant de s'engager sur le marché nord-américain pour y vendre le produit de sa société²⁵.

M. Fillmore a également formulé la suggestion surprenante dans ses remarques au comité que Neo Lithium était engagée dans une [traduction] « opération d'apparence de plus en plus douteuse en Argentine ». Le fondement de cette affirmation est totalement inconnu. Ce que l'on sait, c'est que Zijin Mining a mené ses propres visites approfondies de la mine argentine avant de formaliser son offre à Neo Lithium. Zijin Mining était prête à payer près d'un milliard de dollars pour cette opération « d'apparence douteuse ». L'étude de faisabilité préliminaire menée par Neo Lithium pour l'actif minier a estimé la production annuelle à 20 000 tonnes de carbonate de lithium²⁶. D'après les chiffres de 2017 de la Geological Survey des États-Unis, cela représenterait environ 6 % de la production mondiale totale. Zijin Mining paie peut-être un milliard de dollars pour une dinde et la mine 3Q ne produira peut-être jamais 6 % du lithium mondial. M. Fillmore s'est peut-être mal exprimé.

À l'heure actuelle, le Canada ne contribue aucunement (0 %) à la production mondiale de lithium²⁷. Comme l'a déclaré le sous-ministre adjoint de Ressources naturelles Canada, Jeff Labonté, le 27 janvier dernier, le Canada possède ses propres gisements de saumure de lithium dans l'Ouest canadien, qui pourraient être utilisés à l'avenir pour produire du carbonate de lithium d'une manière similaire à celle utilisée par Neo Lithium dans son usine d'extraction pilote en Argentine. Il convient de noter qu'aucune extraction de lithium n'est en cours au Canada, que ce soit à partir de gisements de saumures salines ou de sites en roche dure. De plus, selon le plus récent rapport mondial produit par la Geological Survey des États-Unis, les réserves canadiennes de lithium ne représentent qu'une infime portion de la ressource mondiale. Ce sont le Chili, l'Australie et l'Argentine qui figurent dans le trio de tête. La proportion canadienne de réserves de lithium représente environ 2,5 % du total mondial²⁸. Ces chiffres démontrent que le Canada sera inévitablement dépendant de l'accès à une chaîne d'approvisionnement mondiale, et non locale, pour s'approvisionner en ce minéral.

Les politiciens peuvent apporter un soutien compréhensible aux développements espérés au Canada, et notamment au Québec, où le projet de lithium de Nemaska devrait renaître sous la direction d'un nouveau propriétaire. Lorsqu'elle sera opérationnelle, la mine de lithium de Whabouchi de Nemaska produira de l'hydroxyde de lithium comme extrait, mais cette seule société minière ne doit pas être considérée comme représentant les besoins d'une chaîne d'approvisionnement mondialisée²⁹. Il ne faut pas non plus sous-estimer les défis posés par l'extraction du lithium en roche dure, avec les préoccupations environnementales qui en découlent, et les difficultés du processus de conversion chimique – défis qui ont jusqu'à présent donné un avantage au lithium extrait de saumures salines comme dans le cas du projet de Neo Lithium³⁰.

Le ministre a répété l'essentiel des revendications avancées par son secrétaire parlementaire, mais il a adopté une approche différente en avançant l'argument surprenant que le carbonate de lithium est en réalité un produit destiné uniquement au marché asiatique et qu'il ne présente aucun intérêt dans un contexte canadien ou nord-américain. De l'information du domaine public montre clairement que le carbonate de lithium est en effet une ressource de grand intérêt pour le marché asiatique, en particulier pour la Chine. L'offre est actuellement limitée et les prix sont en hausse. L'intérêt du marché asiatique est directement lié à la production de batteries de véhicules électriques, là où la Chine a pris une longueur d'avance et s'est imposée comme un fabricant mondial d'envergure. En outre, l'intérêt du marché ne se limite pas à l'Asie. L'argument selon lequel le carbonate de lithium ne présente un intérêt que pour le marché asiatique ne tient tout simplement pas compte de la nature de la chaîne d'approvisionnement mondiale en batteries de véhicules électriques ni de l'importance de ce minéral critique pour la transition vers une économie verte. De plus, il ne reconnaît pas que l'intérêt du marché asiatique est le résultat du fait que ce marché a pris une avance considérable dans la chaîne d'approvisionnement en lithium, alors que, en Amérique du Nord, les économies du Canada et des États-Unis ont été à la traîne. Comme le décrit une analyse du *Guardian*, la Chine est en « position de tête » dans une « course aux batteries »³¹. La Chine a également créé son propre champion national dans la chaîne d'approvisionnement en batteries

de voitures électriques, une société appelée CATL (Contemporary Amperex Technology Co. Ltd.) qui a bénéficié du plan « Made in China 2025 » du gouvernement chinois³². Cette société contrôle actuellement 30 % du marché mondial des batteries de véhicules électriques³³.

En juin 2021, le Federal Consortium for Advanced Batteries des États-Unis a produit un « National Blueprint for Lithium Batteries », soit un plan directeur national pour les batteries au lithium. Ce plan directeur concerne directement le Canada. Dans le résumé, on peut lire ceci : [traduction]

« Les systèmes de stockage par batterie à base de lithium deviennent de plus en plus importants pour les marchés commerciaux, notamment pour les marchés des véhicules électriques, des systèmes stationnaires de stockage sur réseau et de l'aviation, ainsi que pour les marchés de la défense nationale. Le marché mondial des batteries devrait être multiplié par un facteur de 5 à 10 au cours de la prochaine décennie et une course est engagée pour conquérir ce marché. Il est vital de renforcer et de consolider l'avantage concurrentiel des États-Unis en matière d'innovation et de fabrication de batteries avancées. »³⁴

Le tout premier objectif énuméré dans le plan directeur du gouvernement américain est le suivant : [traduction]

« Sécuriser l'accès aux matières premières et raffinées et trouver des options de recharge pour les minéraux critiques aux applications commerciales et aux applications de défense. »

Il est difficile de voir comment le Canada peut faire croître un secteur de minéraux critiques et de transformation dans ce pays, considéré comme important pour la sécurité nationale et économique future du Canada, si le gouvernement permet que des entreprises en démarrage aussi prometteuses que Neo Lithium soient vendues à des sociétés d'État chinoises.

Comme le suggère la décision concernant Neo Lithium, une plus grande transparence conduit à la contestabilité et à l'évitement potentiel de mauvais résultats et de raisonnements erronés à l'avenir.

La question ne devrait pas être de savoir si une plus grande transparence est nécessaire, mais de savoir comment l'assurer au mieux. Il est important que la transparence de l'examen en matière de sécurité nationale soit isolée autant que possible du domaine politique par l'établissement de règles claires, et ce, afin d'éviter la manipulation politique et la simplification à outrance.

Je suggère que la transparence pour l'examen de la sécurité nationale soit du ressort des fonctionnaires de l'ISED chargés de l'examen de la sécurité nationale (en consultation avec leurs collègues des ministères et organismes de sécurité nationale), qu'elle s'applique à tous les investissements directs étrangers (IDE) sensibles et qu'elle soit résumée de manière détaillée dans le rapport annuel de la LIC. Le traitement de l'examen de la sécurité nationale d'IDE devrait également faire l'objet d'un examen externe mené périodiquement par l'Office de

surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement, par le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement ainsi que par le vérificateur général.

Les détails suivants devraient être autorisés à être rendus publics lors d'un examen de la sécurité nationale portant sur des investissements :

La date à laquelle l'ISED a eu connaissance d'un investissement direct étranger déterminé;

La date à laquelle l'examen de la sécurité nationale a commencé;

Les ministères et organismes du gouvernement fédéral consultés dans le cadre du processus d'examen de la sécurité nationale;

Si des alliés ont été consultés au cours de l'examen de la sécurité nationale;

La durée du processus d'examen de la sécurité nationale, y compris si l'on s'est prévalu du paragraphe 25.2 de la Loi pour prolonger la période d'examen de 45 jours supplémentaires;

La date à laquelle le processus d'examen de la sécurité nationale a été conclu et l'avis fourni sur la question de savoir si l'IDE pouvait être préjudiciable à la sécurité nationale;

Les raisons générales permettant de déterminer qu'un IED n'a pas porté atteinte à la sécurité nationale, dans le cas où l'on ne s'est pas prévalu des pouvoirs du paragraphe 25.3 de la Loi;

Si un décret du gouverneur en conseil portant sur un examen approfondi de la sécurité nationale est invoqué en vertu du paragraphe 25.3 de la Loi, les raisons générales de la décision finale, quelle qu'elle soit, rendue concernant l'IDE : bloquer, désinvestir ou prendre d'autres mesures d'atténuation.

Aucun de ces renseignements ne peut être considéré comme portant atteinte à la sécurité nationale ou trahissant la confidentialité liée à la sécurité nationale. Il s'agit en grande partie de renseignements qui auraient été fournis aux parties à l'investissement. Une interprétation plus large de la disposition bénéficierait à la communauté des investisseurs et contribuerait à mieux faire comprendre au public la nature et l'importance de l'examen de la sécurité nationale.

Conclusions

Le traitement de la transaction impliquant Neo Lithium soulève d'importantes questions, lesquelles sont toutes pertinentes pour envisager l'avenir des examens de la sécurité nationale.

La première concerne le cadre stratégique utilisé pour analyser la transaction. La question essentielle est de savoir si le cadre analytique était suffisamment rigoureux, complet et cohérent. Le Canada a peut-être subi une atteinte à sa réputation auprès de ses alliés, compte

tenu des préoccupations communes concernant la mise en place de chaînes d'approvisionnement en minéraux critiques qui sont à la fois accessibles et résilientes. Ces préoccupations sont au cœur du plan d'action conjoint pour la collaboration dans le domaine des minéraux critiques³⁵.

La cohérence de l'application de l'examen de la sécurité nationale est mise en évidence particulièrement par la décision de bloquer l'acquisition par une société d'État chinoise d'une mine d'or au Nunavut, tout en permettant l'acquisition d'un actif d'extraction et de traitement du lithium par une société d'État chinoise sans même procéder à un examen exhaustif en matière de sécurité nationale en vertu du paragraphe 25.3.

Une deuxième préoccupation, connexe, est la question de savoir pourquoi la transaction n'a pas été assujettie à un examen exhaustif de la sécurité nationale en vertu des dispositions du paragraphe 25.3 de la LIC. Comme je l'ai indiqué, il y a de nombreux avantages à mener des examens exhaustifs de la sécurité nationale en vertu du paragraphe 25.3 dans le cas d'acquisitions sensibles, comme le prévoient les lignes directrices ministérielles. Outre cette question, la confusion demeure quant au délai exact que le gouvernement a accordé pour prendre sa décision, car ni les fonctionnaires ni les ministres n'ont pas voulu faire preuve de précision à cet égard. Le témoignage fourni par le sous-ministre de l'ISED au comité au sujet d'un prolongement du délai pour mener l'examen de la sécurité nationale concernant l'acquisition de Neo Lithium semble être contraire aux faits de l'affaire³⁶.

Une période de transition politique prolongée à la suite des élections fédérales a coïncidé avec le calendrier de l'examen de la sécurité nationale du projet de Neo Lithium, entre octobre et début de décembre 2021, et cela a pu avoir une incidence sur l'attention portée par de hauts responsables à cette question.

Les élections fédérales ont eu lieu le 20 septembre et se sont soldées par l'élection d'un gouvernement minoritaire, et ce, environ deux semaines avant l'annonce publique de la prise de contrôle de Neo Lithium. La formation du nouveau Cabinet n'a été annoncée que le 26 octobre, date à laquelle la première phase de l'examen de la sécurité nationale avait déjà été amorcée. La lettre de mandat du ministre de l'ISED n'a été publiée que le 16 décembre, soit bien après la date à laquelle les fonctionnaires avaient décidé qu'il n'était pas nécessaire de poursuivre l'examen de la sécurité nationale dans le dossier du rachat de Neo Lithium au-delà de la période d'examen initiale de 45 jours, ayant déterminé qu'il ne portait pas atteinte à la sécurité nationale.

En cette période de transition politique, l'ISED, en consultation avec les ministères et organismes de sécurité nationale, s'est précipité inutilement pour déterminer qu'il n'était pas nécessaire que le gouverneur en conseil ordonne un examen complet de la sécurité nationale dans le cas de la transaction concernant Neo Lithium. C'est cette précipitation à rendre une décision qui a empêché une analyse plus réfléchie, ce qui ne s'est pas avéré judicieux. Dans le contexte des questions soulevées par l'acquisition de Neo Lithium par Zijin Mining, un examen

complet de la sécurité nationale en vertu du paragraphe 25.3 de la Loi était justifié et aurait dû être mené.

Cet examen était justifié par les motifs suivants :

1. l'ampleur de la transaction (près d'un milliard de dollars);
2. la participation d'une société d'État chinoise et les répercussions de l'acquisition en matière du soutien de la stratégie économique chinoise (analyse d'évaluation nette);
3. les sensibilités de nos proches alliés et partenaires, y compris les États-Unis, le Groupe des cinq et l'UE, en matière de minéraux critiques;
4. l'importance de la technologie et du savoir-faire (PI) en matière d'extraction et de traitement de minéraux critiques pour le Canada;
5. la nécessité de bien comprendre l'ensemble des défis que représente la mise en place de chaînes d'approvisionnement mondiales à la fois fiables et résilientes pour les minéraux critiques, notamment le lithium, un composant clé qui entre dans la fabrication de batteries de véhicules électriques;
6. la nécessité fondamentale d'entamer un processus de création d'une infrastructure de minéraux critiques, d'une base de connaissances, d'une sensibilisation des investisseurs et d'une politique industrielle pour le Canada.

Dans tout examen futur d'un IDE où il est question d'un minéral critique tel que le lithium, ces éléments doivent être pris en compte. Le gouvernement doit avoir la volonté et la capacité d'utiliser toute la gamme d'outils à sa disposition en matière d'examen de la sécurité nationale.

En ce qui concerne de futurs examens de la sécurité nationale dans le cas d'acquisitions de minéraux critiques au moyen d'IDE, il y a lieu de mettre en place un processus rigoureux et cohérent et de définir une stratégie de sécurité économique ainsi qu'une stratégie de minéraux critiques. Aussi, une méthodologie de renseignement doit être utilisée en matière d'évaluations nettes. Il convient de prendre suffisamment de temps pour garantir une analyse approfondie, tenant compte de facteurs tels que l'évolution du marché, les chaînes d'approvisionnement mondiales et la valeur de la propriété intellectuelle.

Lorsqu'une société d'État est une partie à une importante acquisition de minéraux critiques, surtout s'il s'agit d'une société d'État d'un pays considéré comme hostile aux intérêts du Canada en matière de sécurité nationale, elle devrait automatiquement être assujettie à un examen complet de la sécurité nationale en vertu du paragraphe 25.3.

Enfin, les résultats de l'examen de la sécurité nationale doivent être présentés de manière plus transparente afin de garantir la contestabilité, l'apprentissage et une reddition de comptes complète.

¹ Voir le rapport spécial rédigé par Aaron Shull et Wesley Wark, « Reimagining Canadian National Security Strategy », décembre 2021, <https://www.cigionline.org/publications/reimagining-a-canadian-national-security-strategy/>

² Bibliothèque du Parlement, Note d'information et questions suggérées, « Critical Minerals », BNN Bloomberg, « Canada's Neo Lithium Spikes on Chinese takeover bid », 12 octobre 2021, <https://www.bnnbloomberg.ca/canada-s-neo-lithium-spikes-on-chinese-takeover-bid-1.1665216>

³ Pour obtenir une explication du « triangle du lithium », se reporter à Harvard International Review, <https://hir.harvard.edu/lithium-triangle/>

⁴ Ressources naturelles Canada, https://www.nrcan.gc.ca/sites/nrcan/files/mineralsmetals/pdf/Critical_Minerals_List_2021-FR.pdf

⁵ Bibliothèque du Parlement, Note d'information et questions suggérées, produit pour le Comité permanent de l'industrie et de la technologie de la Chambre des communes, 20 janvier 2022.

⁶ Le site Web du cabinet d'avocats Osler fournit des précisions sur cette question et d'autres concernant la *Loi sur l'investissement Canada*; voir <https://www.osler.com/fr/ressources/reglements/2016/foire-aux-questions-relatives-a-la-loi-sur-investi>

⁷ Niall McGee, « Ottawa Allows Chinese acquisition of Canada's Neo Lithium to pass with no formal national security review », *The Globe and Mail*, 12 janvier 2022, <https://www.theglobeandmail.com/business/industry-news/energy-and-resources/article-ottawa-allows-chinese-acquisition-of-canadas-neo-lithium-to-pass-with/>

⁸ Communiqué de presse de Neo Lithium Corp, « Neo Lithium announces updates on arrangements with Zijin and provides supplemental disclosure », 6 décembre 2021, <https://www.newswire.ca/news-releases/neo-lithium-announces-updates-on-arrangement-with-zijin-and-provides-supplemental-disclosure-808559142.html>

⁹ Rapport annuel sur la *Loi sur l'investissement Canada* (2019-2020), https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/fra/h_lk81126.html

¹⁰ Point soulevé par le député libéral Nathaniel Erskine Smith, réunion du Comité de l'industrie, le 27 janvier 2022

¹¹ Gabriel Friedman, « Canadian government invokes national security to block Chinese takeover of Nunavut gold mine », *Financial Post*, 22 décembre 2020. Sur Internet : ¹¹ <https://financialpost.com/commodities/mining/canada-blocks-china-shandong-gold-mining-buying-tmac>

¹² Lettre de mandat du ministre de la Sécurité publique, 16 décembre 2021. Sur Internet : <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2021/12/16/lettre-de-mandat-du-ministre-de-la-securite-publique>; et Déclaration du Groupe de travail sur la sécurité économique de Sécurité publique Canada, 27 mai 2021, <https://www.canada.ca/fr/securite-publique-canada/nouvelles/2021/05/le-gouvernement-du-canada-etend-les-travaux-visant-a-contrer-les-menaces-economiques-a-la-securite-nationale.html>

¹³ Lettre de mandat du ministre des Ressources naturelles, 16 décembre 2021, <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2021/12/16/lettre-de-mandat-du-ministre-des-ressources-naturelles>

¹⁴ Dan Ciuriak et Patricia Goff, « Economic Security and the Changing Global Economy », CIGI, 13 décembre 2021. Sur Internet : <https://www.cigionline.org/publications/economic-security-and-the-changing-global-economy/>

¹⁵ *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications*. Sur Internet : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-35.3/>

¹⁶ Pour une discussion et une critique précieuses de certains aspects du processus d'établissement des priorités en matière de renseignement, voir le *Rapport annuel du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement*, 2018, chapitre 3, publié en avril 2019. Sur Internet : <https://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2019-04-09/intro-fr.html>

¹⁷ Lettre de mandat du ministre de la Sécurité publique, 16 décembre 2021. Sur Internet : <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2021/12/16/lettre-de-mandat-du-ministre-de-la-securite-publique>

¹⁸ Cette méthode est particulièrement bien documentée. Voir par exemple Paul Bracken, *Net Assessment : A Practical Guide*, 2006. Sur Internet : <https://www.hsdl.org/?view&did=460780>

¹⁹ Directives ministérielles révisées sur l'examen relatif à la sécurité nationale, mars 2021. Sur Internet : <https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/lk81190.html>

-
- ²⁰ Ministre de l'Innovation, des Sciences et de l'Industrie, lettre de mandat, 16 décembre 2021. Sur Internet : <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2021/12/16/lettre-de-mandat-du-ministre-de-l-innovation-des-sciences-et-de>
- ²¹ Simon Kennedy, sous-ministre de l'ISDE, en réponse à une question en réunion, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie, 27 janvier 2022.
- ²² Rapport annuel sur la *Loi sur l'investissement Canada* (2019-2020), https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/fra/h_lk81126.html
- ²³ *Ibid.*, p. 20
- ²⁴ Simon Kennedy, SM, ISDE, en réponse à une question en comité, Comité permanent de l'industrie et de la technologie, 27 janvier 2022. L'échange a été occulté par des difficultés techniques.
- ²⁵ Pour écouter le discours prononcé (en anglais) par M. Vicens devant Benchmark Minerals, le 16 décembre 2020 : <https://vimeo.com/491533924>
- ²⁶ Neo Lithium (en anglais), « Neo Lithium announces filing of technical report for the pre-feasibility study on its 3Q mining project », 8 mai 2019, https://www.neolithium.ca/news-detail.php?id_news=43
- ²⁷ CBC (en anglais), « Canada, a critical minerals superpower? Let's pause for a reality check », 26 novembre 2021, <https://www.cbc.ca/news/world/canada-critical-minerals-overview-1.6262406>
- ²⁸ US Geological Survey (en anglais), Mineral Commodity Summaries, 1^{er} février 2021, <https://pubs.er.usgs.gov/publication/mcs2021>
- ²⁹ Nemaska Lithium, <https://www.nemaskalithium.com/fr/>; les difficultés d'extraire le lithium en roche dure, tel que prévu par Nemaska, et sa conversion en un extrait de qualité batterie sont cités dans une analyse publiée (en anglais) par le *Financial Post* en juillet 2021, <https://financialpost.com/commodities/energy/electric-vehicles/as-lithium-booms-again-new-players-hope-to-avoid-horror-show-of-predecessors>
- ³⁰ Analyse du *Financial Post*, ibidem.
- ³¹ *The Guardian* (en anglais), « 'Battery arms race': how China has monopolised the electric vehicle industry », 25 novembre 2021, <https://www.theguardian.com/global-development/2021/nov/25/battery-arms-race-how-china-has-monopolised-the-electric-vehicle-industry>
- ³² *New York Times* (en anglais), « Why a Chinese Company Dominates Electric Car Batteries », 22 décembre 2021, <https://www.nytimes.com/2021/12/22/business/china-catl-electric-car-batteries.html>
- ³³ *The Guardian* (en anglais), « 'Battery arms race': how China has monopolised the electric vehicle industry », 25 novembre 2021, <https://www.theguardian.com/global-development/2021/nov/25/battery-arms-race-how-china-has-monopolised-the-electric-vehicle-industry>
- ³⁴ Federal Consortium for Advanced Batteries des États-Unis, Sommaire (en anglais), « National Blueprint for Lithium Batteries, 2021–2030 », <https://www.energy.gov/eere/vehicles/articles/national-blueprint-lithium-batteries>
- ³⁵ <https://www.canada.ca/fr/ressources-naturelles-canada/nouvelles/2020/01/l-e-canada-et-les-etats-unis-mettent-la-derniere-main-a-leur-plan-d-action-conjoint-pour-la-collaboration-dans-le-domaine-des-mineraux-critiques.html>
- ³⁶ Dans son témoignage devant le comité le 27 janvier, le sous-ministre de l'ISED, Simon Kennedy, en réponse à une question posée par le député Michael Kram, a déclaré que le processus d'examen de la sécurité nationale pour le rachat de Neo Lithium par Zijin Mining a duré plus de 45 jours et s'est étendu sur plusieurs mois. Il n'a toutefois pas voulu donner de détails.