

Ambassade de France au Canada
Service économique d'Ottawa

CANADA

Le Canada renforce son protectionnisme dans le secteur minier

Alors que le gouvernement canadien avait déjà considérablement renforcé le contrôle des investissements chinois dans le secteur minier il y a deux ans, il vient d'annoncer une généralisation des limites mises aux investissements étrangers dans ce secteur, hors "circonstances exceptionnelles". Manifestement suscitée par le rachat controversé des activités du canadien Teck par le suisse Glencore, cette annonce renforce le visage protectionniste du Canada.

Un durcissement supplémentaire des investissements étranger dans le secteur minier, deux ans après un premier renforcement de la loi sur l'investissement étranger...

Le gouvernement fédéral a annoncé début juillet de nouvelles restrictions au rachat de sociétés minières canadiennes par des entreprises étrangères. Par la voix du Ministre de l'Industrie, des Sciences et de l'Innovation, François-Philippe Champagne, les autorités canadiennes ont jugé utile de « clarifier » leur méthodologie en ce qui concerne les capitaux étrangers dans le secteur minier canadien : si les autorités indiquent que les capitaux étrangers « seront toujours présents dans notre industrie » et que le Canada est « favorable aux investissements étrangers et reconnaît qu'ils sont importants », elles ont souhaité donné un « signal clair » en précisant que les prises de participation étrangères dans des entreprises minières canadiennes exerçant des activités dans le domaine des minéraux critiques seront désormais uniquement autorisées « dans les circonstances les plus exceptionnelles ». Ce durcissement s'explique, selon les autorités fédérales, par le contexte de « concurrence géopolitique » au niveau mondial et par le fait que « les minéraux critiques sont au cœur même des politiques industrielles et de défense avancées ».

Ce durcissement intervient alors que la mise à jour de la loi sur l'investissement, qui avait créé une procédure renforcée pour les investissements étrangers, vient d'entrer en vigueur. Cette loi de 2009 a fait l'objet d'une modification, présentée en décembre 2022 et ayant finalement reçu la sanction royale en mars 2024, proposant une mise à jour du cadre ¹ : celle-ci permet au gouvernement fédéral d'exiger le dépôt d'un dossier préalable à la réalisation d'un investissement, qu'il s'agisse d'une prise de participation minoritaire ou majoritaire dans une entreprise canadienne ou d'une création d'entreprise. Deux types d'examen sont prévus : un examen visant à évaluer un « avantage net » pour l'économie canadienne² est déclenché à partir d'une valeur minimum, ajusté annuellement, qui dépend du pays de provenance de l'entreprise et de son statut d'entreprise privé ou d'Etat³, tandis qu'un examen relatif à la sécurité nationale⁴ peut être effectué sur toutes les transactions, quelle que soit leur valeur et le niveau de prise de participation. Le secteur des minéraux critiques était l'un des principaux secteurs ciblés par le renforcement de la loi sur l'investissement, ainsi que l'avait souligné le gouvernement lui-même lors de la présentation du projet de loi au Parlement⁵.

...qui vise à défendre un secteur prisé par les investisseurs internationaux

La mise à jour de la loi sur l'investissement visait notamment à défendre l'industrie minière canadienne dans le cadre de sa stratégie sur les minéraux critiques. Egalement publiée en 2022⁶, puis mise à jour en mars 2024⁷, la stratégie canadienne dans les minéraux critiques vise à faire du Canada un fournisseur majeur, alternatif à la Chine : avec des ressources couvrant une quinzaine de minéraux critiques, le Canada ciblait les pays occidentaux, dans une logique de « friendshoring ». Ce potentiel, renforcé par le fait que 5 des 10 provinces canadiennes (Saskatchewan, Québec, Manitoba, Terre-Neuve-et-Labrador, Ontario) se positionnent dans le top 10 mondial des juridictions minières les plus attrayantes, a naturellement attiré les investisseurs au niveau mondial. Dans ce contexte, le Canada ayant comme ambition de développer une filière intégrée, de l'extraction à l'aval, la mise à jour de la loi sur l'investissement visait notamment à empêcher les entreprises étrangères à prendre des participations dans des projets miniers canadiens afin de rapatrier la valorisation dans leur pays d'origine : la Chine était particulièrement visée, comme l'avait d'ailleurs illustré l'ordre donné par les autorités

fédérales à trois sociétés chinoises en novembre 2022 de se départir de leurs investissements dans des entreprises canadiennes de minéraux critiques⁸ suite à des examens au titre de la sécurité nationale.

Ce durcissement, généralement bien accueilli dans un contexte de dégradation des relations diplomatiques sino-canadiennes, avait toutefois déjà suscité des critiques du secteur, qui y voyait une barrière supplémentaire à l'attrait de capitaux étrangers pour financer leurs projets. En mars 2024, la société montréalaise SRG Mining, qui était en discussion avec l'entreprise chinoise C-ONE pour une participation de 19,6% dans son capital, avait été jusqu'à menacer de déménager son siège au Moyen-Orient pour ne pas être affectée par la loi sur l'investissement. Après avoir été rappelée à l'ordre par François-Philippe Champagne, l'entreprise avait accepté de mettre en suspens son projet, avant finalement de mettre sa menace à exécution, début juillet, avec l'enregistrement de la société à Abu Dhabi. SRG restera cotée à la bourse de Toronto (*Toronto Stock Exchange*, TSX) mais compte désormais sur les fonds souverains du Moyen-Orient pour développer ses projets, notamment une usine d'anode de batteries à Tanger, au Maroc.

Alors que seuls les investissements chinois apparaissaient initialement visés, le renforcement des restrictions annoncé début juillet semble élargir le protectionnisme canadien aux pays affinitaires. En effet, l'annonce de juillet intervient le jour même de l'officialisation du rachat des activités de l'entreprise canadienne Teck Resources par le géant suisse Glencore. Un rachat qui fut difficile à conclure, suite aux fortes objections exprimées par le gouvernement dans le cadre de l'examen approfondi de l'avantage net de la transaction⁹ : après 8 mois de négociation, le gouvernement n'a autorisé la transaction, effective le 11 juillet 2024, que dans la mesure où Glencore limite son acquisition aux seules activités de charbon métallurgique de la filiale de Teck Resources, Elk Valley Resources, tandis que Teck conserve ses activités liées aux métaux critiques. Si les limites posées par le gouvernement relèvent de l'examen de l'avantage net, et non de celui sur la sécurité nationale, elles envoient un message clair sur le fait que les autorités fédérales regarderont à l'avenir avec autant d'attention les investissements en provenance de Chine que ceux d'entreprises de pays affinitaires.

Un durcissement paradoxal au regard de la stratégie canadienne visant à satisfaire les besoins de financement du secteur et accroître l'attractivité de sa filière batterie

Le durcissement du contrôle des investissements étrangers risque d'heurter la capacité du Canada à satisfaire les besoins de financement du secteur, pourtant importants. Si le secteur minier canadien a représenté, au cours du premier semestre 2024, environ 500 opérations financières à la fois en dette et en equity – soit plus de la moitié des opérations des 6 premiers mois de l'année au Canada - pour un total de 340 Md CAD (32% de plus que le 1^{er} semestre 2023), la plupart des fonds levés ont concerné des projets à l'étranger, à l'image des mines de First Quantum en Zambie et de Capstone au Chili. Au Canada, malgré le potentiel indéniable du secteur, les entreprises demeurent souvent à la recherche d'investissements importants, indispensables à la concrétisation de projets nécessitant davantage de capitaux qu'ailleurs en raison du coût du travail et des infrastructures de transport à développer dans les régions souvent reculées¹⁰.

Il pourrait également nuire aux efforts déployés depuis quatre ans pour accroître l'attractivité du secteur, notamment en direction d'entreprises de pays affinitaires. Une stratégie qui a payé, avec pas moins de treize projets dans la filière de l'automobile électrique, dont quatre « gigactories » et autant d'usines de fabrications de matériaux de batteries. Ces entreprises ont certes été attirées par les moyens mis à disposition par les autorités canadiennes pour subventionner les projets (52 Md CAD), mais aussi par le potentiel du secteur minier canadien, qui, s'adressant de manière prioritaire aux entreprises de pays affinitaires, se présente comme plus responsable et plus durable que le secteur minier de pays émergents.

* * *

Morgan Larhant, chef du service économique régional d'Ottawa

NOTES DE FIN

¹ [Document d'information mis à jour : Loi modifiant la Loi sur Investissement Canada - Canada.ca](#)

² La loi sur l'investissement permet au gouvernement fédéral d'examiner les transactions du point de vue de l'avantage net canadien. L'examen de l'avantage net exige que l'investissement proposé soit examiné en fonction des facteurs suivants :

- l'effet de l'investissement sur le niveau et la nature de l'activité économique au Canada, notamment sur l'emploi, la transformation des ressources et l'utilisation de pièces et d'éléments produits et de services rendus;
- l'étendue et l'importance de la participation de Canadiens dans l'entreprise canadienne;
- l'effet de l'investissement sur la productivité, le rendement industriel, le progrès technologique, la création de produits nouveaux et la diversité des produits;
- l'effet de l'investissement sur la concurrence;
- la compatibilité de l'investissement avec les politiques nationales en matière industrielle, économique et culturelle;
- la contribution de l'investissement à la compétitivité canadienne sur les marchés mondiaux.

³ Pour l'année 2024, le seuil minimum est de 1,3 Md CAD s'il s'agit d'une entreprise privée en provenance d'un pays OMC, de 2 Md CAD s'il s'agit d'une entreprise privée en provenance d'un pays avec lequel le Canada dispose d'un accord commercial, de 528 M CAD s'il s'agit d'une entreprise d'Etat en provenance d'un pays OMC, de 5 M CAD s'il s'agit d'investisseurs d'un pays n'appartenant pas à l'OMC.

⁴ Bien que le ministre de l'ISI soit responsable de l'administration du processus d'examen relatif à la sécurité nationale, l'examen lui-même est un processus en plusieurs étapes dirigé par les organismes de sécurité nationale du Canada. Les pouvoirs conférés par la Loi d'enquêter sur un investissement commencent dès que le ministre prend connaissance d'une transaction ou d'un investissement proposé. Si chaque étape du processus est enclenchée, un examen relatif à la sécurité nationale peut durer jusqu'à 200 jours.

Pour chaque examen, une évaluation approfondie de l'investissement est effectuée. Celle-ci comprend l'examen des informations et des renseignements liés aux :

- actifs canadiens en cours d'acquisition ou l'entreprise en cours de constitution;
- modalités de l'investissement;
- investisseurs étrangers et la possibilité d'influence par une tierce partie.

Un examen peut comprendre la consultation des alliés du Canada et l'obligation des parties de fournir tous les renseignements nécessaires, comme l'historique d'une transaction, la présence actuelle de l'investisseur au Canada ou l'ensemble de sa structure organisationnelle.

Selon la recommandation du ministre de l'ISI, à la suite d'une consultation avec le ministre de la Sécurité publique, le gouverneur en conseil a le pouvoir de prendre toute mesure relative à un investissement qu'il estime nécessaire pour préserver la sécurité nationale. Par exemple :

- ordonner à l'investisseur de ne pas effectuer l'investissement;
- autoriser l'investissement à la condition que l'investisseur prenne des engagements écrits ou qu'il effectue l'investissement selon les modalités que le gouverneur en conseil estime nécessaires dans les circonstances;
- exiger que l'investisseur se départisse de son investissement.

⁵ [Politique concernant les investissements étrangers par des entreprises d'État dans les minéraux critiques dans le cadre de la Loi sur Investissement Canada | Loi sur Investissement Canada](#)

⁶ [Stratégie Canadienne sur les minéraux critiques - Canada.ca](#)

⁷ [Nouvelle Stratégie canadienne sur les minéraux critiques - Canada.ca](#)

⁸ [Le gouvernement du Canada ordonne à des entreprises étrangères de se départir de leurs investissements dans des entreprises canadiennes des minéraux critiques - Canada.ca](#)

⁹ [Déclaration ministérielle sur l'acquisition par Glencore des actifs de charbon de Teck en vertu de la Loi sur Investissement Canada - Canada.ca](#)

¹⁰ Confer notamment la note du SER du 30 mai 2024 « Canada : le secteur minier confronté à un déficit de financement ».