

AGENDA CANADA-ASIE

Investissements de sociétés d'État chinoises au Canada: les leçons à tirer de la saga Potash Corp.¹

Par Pascale Massot

Le rejet de l'offre d'achat de BHP Billiton (BHPB) sur la société Potash Corp. en novembre 2010 a choqué les investisseurs à l'échelle internationale. La saga s'est jouée autant sur la scène politique qu'économique, et la controverse a été accentuée par la possible participation d'une société administrée par le gouvernement central chinois. De nombreuses questions ont ainsi été soulevées au sujet des défis que posent les investissements de ces sociétés d'État (SE) au Canada et de leurs possibles conséquences.

Comme le Canada continue d'attirer d'importants investissements en provenance de la Chine, la nécessité de bien se préparer aux offres d'achat controversées par des SE ou autres entreprises chinoises grandit. Plusieurs leçons peuvent être tirées de la saga qui a entouré l'offre d'achat sur Potash Corp., en particulier la nécessité de revoir et d'améliorer le processus d'examen des investissements étrangers prévu dans la Loi sur Investissement Canada (LIC) afin d'éviter une politisation indue et de réduire l'incertitude. Il est essentiel de maintenir des voies de communication ouvertes pour s'assurer d'un processus décisionnel transparent et prévisible, et de faire en sorte que les entreprises chinoises qui cherchent à investir au Canada, et les Canadiens, soient bien informés. En outre, en cherchant à bien définir sa politique envers la propriété d'État, le Canada contribuera à l'élaboration d'un ensemble de bonnes pratiques pour les SE de par le monde.

Les investissements chinois au Canada

Les investissements chinois devraient croître au cours des prochaines décennies. Depuis l'été 2009, au moins cinq investissements totalisant plus de 10 milliards de dollarsⁱⁱ ont été effectués par des SE chinoises dans les secteurs énergétique et minier du Canada. Ces investissements ont pu être effectués sans problèmes, la plupart d'entre eux ne dépassant pas le seuil d'examen prévu dans la Loi sur Investissement Canada. L'intérêt soutenu de la Chine à l'égard du Canada a été confirmé par l'ouverture à Toronto, le 12 janvier 2010, d'un premier bureau de représentation à l'étranger de la China Investment Corporation (fonds d'investissement souverain).

Cet intérêt accru manifesté par les SE chinoises pour le Canada met en lumière certaines tendances. Le



Au sujet de l'auteure

Pascale Massot est étudiante au doctorat en science politique à l'Université de la Colombie-Britannique, et affiliée au Centre for Chinese Research de l'Institute of Asian Research, UBC. Elle se spécialise en politique comparée et en relations internationales. Elle s'intéresse notamment à l'économie politique de l'Asie pacifique et, en particulier, de la Chine, ainsi qu'aux questions de sécurité non traditionnelles et à la politique des marchés internationaux.

gouvernement chinois entend maintenir une forte présence étatique dans la gestion de son économie nationale ainsi que dans ses interactions au sein de l'économie mondiale.

Selon les conclusions du rapport d'enquête intitulé « China Goes Global 2010 » de la Fondation Asie Pacifique du Canada, les

Investissements majeurs de SE chinoises au Canada depuis 2009

- 1,74 milliard de dollars investis en juillet 2009 dans Teck Resources (compagnie minière de la Colombie-Britannique) par la China Investment Corporation (fonds souverain).
- 1,9 milliard de dollars investis en août 2009 dans Arthabasca Oil Sands Corp. (propriétaire de deux projets d'exploitation de sables bitumineux en Alberta) par Petro China.
- 4,65 milliards de dollars investis en avril 2010 dans Syncrude (consortium spécialisé dans la production de pétrole synthétique provenant des sables bitumineux de l'Alberta) par Sinopec.
- 1,252 milliard de dollars investis en juin 2010 dans un partenariat stratégique avec Penn West Energy (compagnie spécialisée dans l'exploration et la production de pétrole et de gaz naturel en Alberta) par la China Investment Corporation.
- 679 milliards de dollars versés en août 2010 par CRCC-Tongguan Investment Co (filiale directe de Tongling Nonferrous Metals Group Holdings et de la China Railway Construction Corporation) pour l'acquisition de Corriente Resources (compagnie basée à Vancouver se spécialisant dans les activités d'exploration et de mise en valeur de mines de cuivre et possédant deux concessions minières en Équateur).

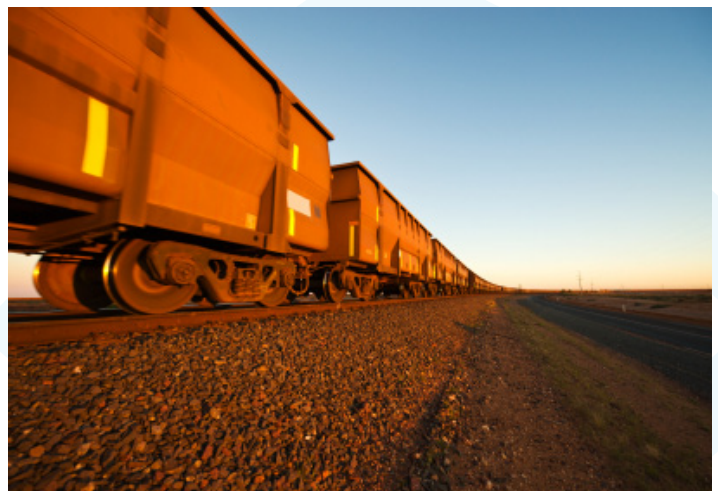
investissements les plus importants effectués au Canada par la Chine jusqu'ici proviennent effectivement des SE.ⁱⁱⁱ Les données publiées dans le rapport suggèrent que les SE chinoises projettent d'investir des sommes beaucoup plus importantes que leurs homologues du secteur privé. Même si le nombre de SE en Chine a été considérablement réduit ces dernières années, celles-ci contrôlent encore au moins 30 pour cent du total des actifs des secteurs secondaire et tertiaire.^{iv} Cette situation est également confirmée par les données disponibles sur les investissements effectués par l'État chinois dans le monde ces dernières années. En effet, la part des flux d'investissement étranger direct (IED) provenant des SE chinoises entre 2003 et 2005 (à l'exclusion des entreprises administrées par les provinces ou par le secteur privé) a été de 73,5 %, 82,3 % et 83,2 % respectivement.^v

Le rapport de la Fondation Asie Pacifique du Canada fait également ressortir d'autres tendances. Selon les données publiées, 85 % des entreprises chinoises qui projettent d'investir au Canada appartiennent au secteur privé, et 50 % d'entre elles sont de petites et moyennes entreprises. Cette évolution aura une incidence sur le nombre d'investissements chinois au Canada au cours des années à venir. Toutefois, la participation des SE chinoises dans l'économie mondiale continuera de croître, d'où l'importance pour le Canada d'être bien préparé à faire face aux propositions d'investissements potentiellement importants.

La saga Potash Corp.

La saga qui a entouré l'offre de rachat de la société Potash Corp. est pertinente dans le cadre d'une discussion plus large sur les investissements étatiques au Canada (chinois ou autres) pour au moins deux raisons. Premièrement, l'offre d'achat de Potash Corp. par BHPB (entreprise australienne) aurait été la plus importante acquisition de toute l'histoire canadienne.^{vi} Cette offre a donc en quelque sorte permis

de tester le processus d'examen des investissements étrangers au Canada. En effet, si l'offre d'une entreprise australienne reconnue et cotée en Bourse a pu susciter une telle controverse, quelles seraient les réactions si un investissement aussi important était effectué par une SE chinoise? Deuxièmement, même si le principal protagoniste a été BHPB, le rôle potentiel que la SE chinoise Sinochem Corp. a joué dans la saga a également suscité de nombreuses réactions au cours de l'automne dernier. Il est possible de tirer des leçons de la saga Potash Corp. qui pourront éclairer une analyse plus globale des investissements effectués par les SE chinoises ou autres au Canada.



BHPB, la plus grande société minière dans le monde par capitalisation boursière, a fait une offre de rachat hostile de 38,6 milliards de dollars sur Potash Corp. en août 2010.^{vii} Potash Corp., dont le siège social est situé en Saskatchewan, est le plus important producteur de potasse au monde (la société possède environ 25 à 30 % des réserves mondiales de potasse).^{ix} L'offre de BHPB a été bloquée par le ministre fédéral de l'Industrie, Tony Clement, le 3 novembre 2010. Celui-ci a fait valoir la notion « d'avantage net pour le Canada » prévu dans la Loi sur Investissement Canada pour justifier une décision qui a choqué les investisseurs à l'échelle internationale. Ce n'est que la deuxième fois qu'un investissement est bloqué depuis l'instauration de la Loi.^x

Dans les mois qui ont précédé le blocage de l'offre de BHPB, plusieurs journaux au Canada et ailleurs dans le monde ont rapporté que la SE chinoise Sinochem préparait une offre concurrente sur Potash Corp. Elle étudiait même la possibilité de s'associer à une entité pour le faire.^{xi} Le 13 septembre 2010, le magazine Caijing indiquait en effet que Sinochem étudiait la possibilité de s'allier à Temasek (fonds souverain de Singapour) pour effectuer le montage

financier de l'offre d'achat sur Potash Corp.^{xii} Le fonds de pension canadien Alberta Investment Management Corp a également été approché par Sinochem pour participer au montage financier d'une offre concurrente, montage qui aurait pu également inclure la Banque industrielle et commerciale de Chine.^{xiii} L'offre de BHPB sur Potash Corp. préoccupait la Chine en raison bien sûr de la position dominante que cette acquisition donnerait à BHPB sur le marché de la potasse, mais également parce que le géant minier occupe déjà une position dominante sur les marchés du fer, du cuivre, du charbon et de l'uranium, et que ces ressources sont au nombre des importations chinoises essentielles.

La possibilité d'une offre concurrente chinoise a provoqué des réactions manifestement défavorables de la part du gouvernement de la Saskatchewan, qui a souligné le fait que Sinochem était une SE. Cette opinion a été fermement appuyée par un rapport du Conference Board du Canada qui a fait valoir qu'une offre de rachat de Sinochem irait à l'encontre des intérêts du Canada. Le rapport fait ressortir que la Chine, en tant que pays importateur, pourrait miser sur un scénario de production élevée pour faire baisser les prix. Un tel scénario serait, en définitive, préjudiciable au gouvernement de la Saskatchewan puisqu'il aurait pour effet de réduire ses recettes fiscales. Il pourrait également être préjudiciable à l'ensemble du secteur canadien de la potasse étant donné que le prix de la potasse est actuellement contrôlé par un organisme canadien aux allures de cartel, Canpotex.

Le Conference Board du Canada a indiqué dans son rapport « Le gouvernement [de la Saskatchewan] (...) devrait être préoccupé par une offre d'une SE comme Sinochem, particulièrement lorsque le pays dont il est question (la Chine) est un grand importateur. Les SE comme Sinochem et les entreprises comme BHPB ne sont tout simplement pas soumises aux mêmes contraintes commerciales. En conséquence, nous croyons plus probable que Sinochem n'adoptera pas une discipline de marché visant à soutenir le prix de la potasse ».^{xiv}

Les auteurs du rapport ont également établi qu'une acquisition par BHPB pourrait se traduire par une perte de 2 milliards de dollars en recettes fiscales au cours des 10 années qui suivraient l'opération, tandis qu'un scénario de production élevée (sous Sinochem par exemple) pourrait se traduire par une perte de 5,7 milliards de dollars sur la même période. Même si BHPB a insisté sur le fait qu'elle pallierait les pertes fiscales^{xv} de la province, le premier ministre de la Saskatchewan, Brad Wall, et le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles de la province, Bill Boyd, tous deux proches du Parti conservateur du Canada, ont fait activement campagne contre l'offre de BHPB (tout comme

Loi sur Investissement Canada

1974 : Création de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. « Celle-ci avait été promulguée sur la prémisse que le maintien par les Canadiens du contrôle effectif sur leur environnement économique relevait de l'intérêt national. » (Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence)

1985 : Création de la Loi sur Investissement Canada. Le mandat, ainsi que les critères et seuils d'examen sont assouplis. La Loi « vise à encourager les investissements au Canada par des Canadiens et des non-Canadiens qui contribueront à la croissance de l'économie et à la création d'emplois ainsi qu'à instaurer l'examen des investissements importants effectués au Canada par des non-Canadiens afin de garantir ces avantages. » (Industrie Canada)

2007 : Le ministre de l'Industrie annonce la mise en œuvre de lignes directrices à l'égard des acquisitions par des SE étrangères.

2008 : Le Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence qui a été créé en 2007 publie son rapport et ses recommandations.

2009 : Entrée en vigueur du Règlement sur les investissements susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale.

2009 : La Loi d'exécution du budget de 2009 est passée. Lorsque les règlements pertinents seront mis en œuvre, les seuils d'examen des investissements assujettis à la Loi sur Investissement Canada passeront de 299 millions de dollars en 2010 à 600 millions de dollars (valeur de l'entreprise), puis à 1 milliard de dollars d'ici quatre ans. De plus, les seuils d'examen inférieurs pour les investissements dans le secteur du transport, de la production d'uranium et des services financiers seront éliminés (les seuils d'examen établis pour les investissements dans le secteur culturel sont maintenus). (La Gazette du Canada)

le Parti libéral, le Nouveau Parti démocratique, le Bloc québécois, ainsi que les premiers ministres de l'Alberta, du Manitoba et du Québec).

Lorsque la décision de bloquer l'offre a été annoncée par le gouvernement Harper, de nombreux analystes au Canada^{xvi} et à l'étranger ont perçu l'annonce comme un choix politique visant à maximiser les retombées électorales d'un gouvernement minoritaire. « Le flou [ou le manque de clarté], bien sûr, permet de supposer d'autres motivations, par exemple la possibilité de conserver des sièges cruciaux en Saskatchewan ou de répondre aux soudaines vagues d'insécurité économique dans le reste du pays ».^{xvii}

La Loi sur Investissement Canada

La Loi sur Investissement Canada (LIC), qui a été promulguée en 1985 pour remplacer la Loi sur l'examen de l'investissement étranger (Loi administrée par l'Agence d'examen de l'investissement étranger), a assoupli les critères qui étaient en vigueur. En vertu de la LIC, les compagnies étrangères^{xviii} qui souhaitent établir une nouvelle entreprise au Canada ou qui souhaitent acquérir le contrôle d'une entreprise canadienne doivent soumettre une demande d'examen si l'investissement dépasse un seuil financier mis à jour annuellement. Le ministre de l'Industrie évalue par la suite si l'investissement projeté procure un « avantage net pour le Canada » et s'assure notamment qu'il ne porte pas atteinte à la sécurité nationale.

« Bien que les critères que le Ministère doit considérer pour déterminer "l'avantage net" sont précisés dans la Loi, ceux-ci ont une portée générale et le Ministère bénéficie d'une grande latitude pour prendre sa décision ».^{xix} En outre, « la notion de sécurité nationale n'est pas définie dans la LIC ou les règlements ».^{xx} En effet, le Ministère de l'Industrie et le cabinet fédéral ont essentiellement toute la discrétion requise

pour examiner les offres des investisseurs étrangers et fournir les motifs à l'appui de leur décision.^{xxi} La présence de tous les membres du cabinet et le fait que les délibérations et les ententes entre le gouvernement fédéral et les entreprises étrangères se font derrière des portes closes créent un niveau d'inconfort non négligeable au sein de la population canadienne, mais également un climat d'incertitude parmi les investisseurs potentiels et, à un certain degré, parmi les décideurs canadiens qui pourraient être entraînés dans une véritable tempête politique si un investissement controversé faisait l'objet d'une demande d'examen.

L'absence de transparence ouvre également la porte à des variations périodiques dans les tendances à bloquer ou non les investissements. La situation est loin d'être optimale pour les Canadiens et les investisseurs étrangers. Le niveau d'incertitude et d'imprévisibilité à Ottawa et ailleurs dans le monde demeure en effet élevé.

Cette situation existe en dépit du fait que le gouvernement conservateur a mis sur pied en juillet 2007 un groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence pour examiner notamment les politiques canadiennes qui s'appliquent aux investissements étrangers.^{xxii} Le groupe de travail a été créé justement parce que la LIC n'avait fait l'objet d'aucun changement depuis plus de 20 ans et que les politiques canadiennes en matière d'investissement avaient besoin d'une mise à jour. Le rapport et les recommandations du groupe d'étude ont été publiés en juin 2008. Plusieurs recommandations doivent toujours faire l'objet d'une mise en œuvre.

Les recommandations à l'égard du processus d'examen des investissements étrangers au Canada

La saga Potash Corp. a fait ressortir la nécessité d'améliorer le processus d'examen des investissements étrangers au Canada. Des améliorations sont particulièrement souhaitables à l'égard des aspects suivants : la reconnaissance du caractère distinct des SE; la qualité de la communication qui entoure les décisions et engagements spéciaux approuvés par Industrie Canada; la crédibilité du gouvernement en ce qui a trait au processus de suivi des investissements effectués; et la participation à des projets de collaboration internationale.

Le caractère distinct des SE

L'influence de plus en plus grande de la région Asie-Pacifique dans l'économie mondiale, l'émergence de la Chine au cœur de cette économie et la crise financière mondiale de 2008 n'ont rien fait pour renforcer l'idée qu'un avenir prospère passait par des politiques gouvernementales moins interventionnistes dans l'économie mondiale. Déjà



en 2006, « quatre des cinq plus grandes sociétés dans le monde [étaient] non cotées à la Bourse ».xxiii

Les SE et les entreprises du secteur privé se distinguent sur de multiples aspects. Premièrement, il y a un malaise général au sein de la population canadienne à l'égard des prises de contrôle directes de sociétés nationales par des SE étrangères. Seulement 18 % des Canadiens sont effectivement pour l'acquisition par une SE chinoise d'un intérêt majoritaire dans une société canadienne.xxiv Ce malaise, qui trouve également un écho au sein de la classe politiquexxv et des médias, provient en partie du fait que l'intervention directe d'un gouvernement dans les investissements internationaux est contraire aux discours qui prônent la non-intervention de l'État dans l'économie. Il peut être paradoxal pour certains d'assister au rachat d'une société nationale ayant été privatisée il y a quelques années seulement par une société qui appartient à un gouvernement étranger. C'est ce qui se serait produit si Potash Corp., qui avait été privatisée par le gouvernement de la Saskatchewan en 1989, avait fait l'objet d'une acquisition par Sinochem.

Les États ne mettent pas nécessairement en œuvre des mesures incitatives qui sont contraires aux principes et pratiques de libre concurrence, même si le mandat des SE demeure un choix politique soumis aux réalités économiques et à d'autres aspects des interactions avec le reste du monde. En fait, aujourd'hui, les mandats de nombreuses SE sont fondés sur des principes et pratiques de libre concurrence. Cependant, la séparation institutionnelle entre le pouvoir décisionnel politique et économique au sein des SE chinoises est très inégale aujourd'hui. Ainsi, il existe une perméabilité possible aux préférences gouvernementales (selon le Conference Board du Canada, les motivations de Sinochem consistaient à « réduire la position concurrentielle des grands producteurs diversifiés ou spécialisés, et à s'assurer d'un approvisionnement à long terme »).xxvi

L'intervention de l'État dans les investissements à l'étranger peut créer des conditions de concurrence déloyale, par exemple un accès privilégié à du financement, à de l'information sur les marchés, à des ressources, à des réseaux gouvernementaux clés, à des contrats avec des fournisseurs privilégiés et à un contrôle des filières de distribution. Toutefois, il est également possible que les SE accordent une priorité aux intérêts nationaux, particulièrement sous l'effet de la contrainte. Par exemple, pendant l'incident qui s'est produit dans une région contestée au large des îles Diaoyu-Senkaku en septembre 2010, et qui a été déclenché par une collision entre un bateau de pêche chinois et un bateau de la garde côtière japonaise, « la Chine a utilisé son pouvoir économique croissant pour menacer le Japon d'un embargo sur les exportations de

métaux rares essentiels à l'industrie japonaise ».xxvii

De plus, les nombreux types de SE et de fonds d'investissement souverains viennent compliquer le processus d'examen. La Chine, qui possède une myriade de structures administratives sous le contrôle de l'État, illustre bien cette situation. Dans cet environnement complexe, il est difficile de procéder à des examens individuels dans les délais prévus sans avoir au préalable une connaissance des entreprises gouvernées par l'État chinois, y compris leurs structures administratives, leurs stratégies d'investissement et leurs liens avec l'environnement politique et économique chinois. Par ailleurs, les fonds d'investissement souverains ne se ressemblent pas tous : la gestion de certains fonds affiche un plus grand degré de transparence et certains fonds sont même enclins à opérer selon un ensemble de règles généralement acceptées.

La nature particulière des entités qui sont sous le contrôle de l'État exige des critères d'évaluation spécifiques qui doivent être considérés dans le processus de formulation des politiques canadiennes à l'égard des investissements étrangers. En fait, le gouvernement actuel a fait un premier pas dans cette direction en 2007 lorsqu'il a présenté des lignes directrices à l'égard des SE étrangères dans la LIC.xxviii Les lignes directrices ont une portée générale, mais elles vont dans la bonne direction. Elles recommandent d'examiner : la nature et la portée du contrôle du gouvernement étranger, ainsi que les pratiques sur le plan de la gouvernance, du fonctionnement et de la préparation des rapports annuels, et la capacité de l'entreprise canadienne acquise à continuer de fonctionner sur une base commerciale.

Une meilleure connaissance des SE étrangères et de leurs caractéristiques par les organismes de réglementation canadiens crée à la fois une plateforme propice au dialogue ainsi que les fondements d'une saine compréhension entre les investisseurs des gouvernements étrangers et leurs vis-à-vis canadiens. L'application de lignes directrices spécifiques aux SE étrangères peut également permettre de réduire l'incertitude pour les SE qui respectent les normes et fournir des mesures incitatives claires de meilleure gouvernance à celles qui ne les respectent pas. Les lignes directrices de la LIC en vigueur pour les SE étrangères sont un premier pas dans la bonne direction, même s'il y a des aspects qui gagneraient à être précisés ou développés davantage.

La communication du processus d'examen des investissements étrangers à la population canadienne

Il semble y avoir consensus sur la nécessité d'améliorer un aspect de la Loi concernant l'investissement au Canada, soit la qualité de la communication auprès de la population canadienne des motifs à l'appui des décisions rendues en vertu de la LIC. Cette recommandation est au cœur

de la motion qui a été présentée par le Nouveau Parti démocratique le 4 novembre 2010 pour améliorer l'examen des prises de contrôle par des intérêts étrangers et qui a été adoptée à l'unanimité par le Parlement quelques jours plus tard.^{xxxix}

Il s'agit également d'une des principales recommandations qui a été faite en 2008 par le groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence et qui n'a pas encore été mise en œuvre :

« L'incapacité actuelle des ministres d'articuler les raisons de l'approbation ou du refus d'un projet d'investissement étranger ne respecte pas les normes contemporaines de transparence. De plus, le Groupe d'étude recommande que les ministres publient un rapport annuel sur l'application de la LIC. Ce rapport présenterait des données sur l'élaboration de toute nouvelle politique ou ligne directrice, ainsi qu'un survol de toutes les transactions assujetties à la LIC et des engagements fournis par les investisseurs étrangers en regard du critère de refus en vertu de la Loi. Ce rapport devrait présenter suffisamment d'information, sans contrevenir à la confidentialité commerciale, pour permettre au public canadien de déterminer si la Loi respecte l'objectif de veiller à ce que les projets d'investissements étrangers ne soient pas contraires aux intérêts nationaux du Canada. Pour améliorer encore l'administration de la LIC, nous estimons que le gouvernement devrait s'appuyer davantage sur des lignes directrices et autres documents consultatifs pour présenter les données portant sur le processus d'examen, expliquer les fondements justifiant les prises de décision en vertu de la Loi et clarifier les interprétations faites par Industrie Canada ou le ministère du Patrimoine canadien quant à son application. »^{xxx}

Le suivi des engagements spéciaux convenus entre le gouvernement canadien et l'investisseur étranger devrait également être plus transparent. Le Ministère de l'Industrie a effectivement le pouvoir de négocier de tels engagements avant l'approbation d'un investissement, mais la crédibilité du gouvernement à renforcer le respect de tels engagements a souffert au cours des dernières années.^{xxxi}

Le chef de la direction de Potash Corp., Bill Doyle, a suggéré la mise en œuvre d'un autre type de condition: si une entreprise ne respecte pas son engagement, par exemple de " diriger cette entreprise [Potash Corp.] dans un contexte de libre concurrence et dans le meilleur intérêt de la province de Saskatchewan et des actionnaires, et [de respecter] le budget des dépenses en capital et Canpotex ", alors " une action préférentielle (golden shares) pourrait être exercée et le gouvernement pourrait s'assurer que les

changements nécessaires sont apportés "^{xxxii} (les actions préférentielles, qui sont plus courantes en Europe, donnent aux gouvernements un droit de veto sur les décisions importantes de la société). Une telle proposition est intéressante, à condition que les gouvernements soient en mesure d'assurer le suivi nécessaire.

Les initiatives de collaboration internationales tel le International Forum of Sovereign Wealth Funds

La place occupée par les investissements des SE dans le monde évolue rapidement. Une des initiatives les plus intéressantes à suivre en ce moment est celle qui a été prise par le International Forum of Sovereign Wealth Funds (IFSWF),^{xxxiii} et au sein duquel le Canada est représenté par le Fonds du patrimoine de l'Alberta. Vingt-quatre fonds d'investissement souverains (type de fonds d'investissement administrés par un État) de 23 pays participent volontairement aux IFSWF. Le groupe a produit un ensemble de 24 bonnes pratiques, les Principes de Santiago,^{xxxiv} qui définissent les lignes directrices pertinentes qui doivent guider les pratiques et objectifs des fonds souverains à l'étranger.

Il est difficile actuellement d'évaluer le degré de participation du Canada dans le IFSWF. Cependant, comme le Canada reçoit des investissements étrangers, il pourrait bénéficier d'une participation pleine et entière aux discussions d'un groupe qui s'est volontairement engagé à établir des objectifs de bonne gouvernance pour les fonds souverains. En effet, le travail du IFSWF doit être soutenu et suivi activement. Il pourrait même devenir une source d'inspiration pour l'actualisation des lignes directrices ou l'élaboration de lignes directrices plus complexes pour les investissements effectués par des SE étrangères au Canada.

Beijing a pris l'initiative d'accueillir les membres du IFSWF pour la réunion annuelle d'avril 2011. Le Canada pourrait-il envisager de tenir une réunion du groupe dans un avenir rapproché? Cette initiative permettrait non seulement de fournir une excellente occasion de promouvoir le potentiel du Canada auprès des investisseurs étrangers, mais également de cimenter la réputation du Canada à titre de partenaire soucieux d'établir un environnement international solide et stable pour les investisseurs.

En fait, la LIC devra faire l'objet de mises à jour régulières, et être actualisée pour tenir compte des bonnes pratiques adoptées à l'échelle internationale. La participation active aux initiatives mise de l'avant par des groupes internationaux tel le IFSWF pourrait certainement contribuer à l'atteinte de cet objectif.

Que dire de l'Australie?

Pendant que le Canada s'efforce de faire "passer le seuil" d'examen des investissements de 312 millions de dollars à

Principes de Santiago (extraits)

PPGA 4 L'approche générale des opérations de financement, de retrait et de dépenses du Fonds souverain doit être soumise à des politiques, règles, procédures et dispositifs clairement établis et relevant du domaine public.

PPGA 4.2 L'approche générale des retraits et des dépenses du Fonds souverain pour le compte de l'État doit être rendue publique.

PPGA 11 Un rapport annuel et les états financiers y afférents, relatifs aux opérations et à la performance du Fonds souverain doivent être établis en temps voulu et de façon régulière, conformément aux normes comptables internationales ou nationales reconnues.

PPGA 12 Les opérations et les états financiers du Fonds souverain doivent faire régulièrement l'objet d'un audit annuel, conformément aux normes internationales ou nationales d'audit reconnues.

PPGA 19.1 Lorsque les décisions d'investissement sont asservies à d'autres considérations économiques et financières, celles-ci doivent être clairement énoncées dans la politique d'investissement et rendues publiques.

600 millions de dollars, pour atteindre un seuil de 1 milliard de dollars sur quatre ans,^{xxxv} les mesures prises par l'Australie vont dans le sens contraire.

Le Australian Foreign Investment Review Board a récemment ajouté des conditions plus contraignantes à son cadre réglementaire qui prévoient le signalement automatique des investissements en provenance de SE étrangères. Deux aspects sont dignes de mention. Premièrement, l'Australie fournit une définition des entreprises qui sont sous le contrôle d'États étrangers. Il s'agit d'entreprises dont le total des participations détenues par un État étranger s'élève à plus de 15 %, dont le total combiné des participations détenues par des États étrangers s'élève à plus de 40 % ou, encore, d'entreprises sur lesquelles l'État étranger exerce un contrôle substantiel, peu importe le pourcentage de participation. La position du gouvernement australien est plus explicite et beaucoup plus contraignante que celle du Canada. Deuxièmement, une société sous le contrôle d'un État étranger doit communiquer au Trésorier du gouvernement australien toute proposition d'investissement, pas seulement les prises de contrôle, comme c'est le cas au Canada. L'Australie considère également la possibilité de plafonner à 50 % la participation des SE étrangères dans certains secteurs de l'économie.^{xxxvi} Fait intéressant à noter, l'indice de performance IED de l'Australie (taux de l'IED sur le PIB) est plus élevé que celui du Canada.^{xxxvii}

Il est intéressant de s'attarder à l'expérience australienne et de prendre connaissance des modifications qui ont été apportées aux lignes directrices visant les SE étrangères. Par exemple, certains des partenaires commerciaux de l'Australie se sont montrés préoccupés par le dérèglement

possible de la dynamique de marché dans le secteur des exportations après la conclusion d'une acquisition par une grande SE chinoise. Pour éviter une telle éventualité, une recommandation a été faite pour inclure dans la politique australienne visant les investissements étrangers « des protections pour préserver l'intégrité des conditions du marché pour les produits de la société, notamment la mise en marché des produits selon des conditions de libre concurrence ainsi que l'établissement de sous-comités au sein du conseil d'administration et d'obstacles à l'échange d'information qui pourrait conduire à de possibles conflits d'intérêts ».^{xxxviii}

Conclusion

Comme l'a indiqué le groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence : « En conformité avec les traditions juridiques du Canada et la réputation de ce dernier au titre de saines pratiques de gouvernance, le processus d'examen devrait être prévisible, effectué en temps opportun et transparent. » Il devrait également reconnaître « qu'en règle générale les investissements étrangers se traduisent par des retombées économiques importantes ».^{xxxix} La saga Potash Corp. a mis en lumière certaines faiblesses du processus d'examen des investissements étrangers au Canada. Il est important que la LIC puisse répondre à l'évolution rapide des investissements effectués par les SE à l'échelle mondiale. Il est également particulièrement important de se montrer vigilant dans l'analyse de ces questions compte tenu de l'importance croissante que représentent les investissements des SE et des entreprises privées chinoises pour le Canada.

Le rôle de la Chine comme partenaire stratégique devrait s'accroître au cours des prochaines décennies. Il est essentiel de maintenir des voies de communication ouvertes pour s'assurer d'un processus décisionnel transparent et prévisible, et faire en sorte que les entreprises chinoises qui cherchent à investir au Canada, ainsi que les Canadiens, soient bien informés. En effet, « Comment les leaders des milieux politiques et d'affaires [du Canada] répondront-ils à l'influence et à la présence croissante des entreprises chinoises de plus en plus mondialisées? Il s'agit actuellement d'un de nos principaux enjeux, et notre réponse aura une incidence sur le rôle [du Canada] dans l'économie mondiale au cours des décennies à venir et, par le fait même, sur les activités des entreprises canadiennes.

La clarification de la position du [Canada] et de son approche à l'égard des propositions d'investissement des SE et fonds d'investissement souverains chinois est une priorité. »^{xi}

De plus, le Canada pourrait faire figure de pionnier à l'échelle mondiale en adoptant une position claire à l'égard des normes minimales de bonnes pratiques commerciales auxquelles les SE devraient se conformer. L'adoption d'une position claire sur cette question pourrait renforcer les normes de bonnes pratiques à l'échelle internationale, et ultimement contribuer à l'évolution des principes et pratiques adoptés par les SE de par le monde.

ⁱ Traduction réalisée en collaboration avec Hélène Bujold.

ⁱⁱ Tous les montants sont en dollars canadiens.

ⁱⁱⁱ Fondation Asie Pacifique du Canada et China Council for the Promotion of International Trade, *China Goes Global 2010: Survey of Outward Direct Investment Intentions of Chinese Companies*, Vancouver, 2010. <http://www.asiapacific.ca/fr/surveys/chinese-investment-intentions-surveys/china-goes-global-2010>

^{iv} Gao Xu, *State-owned enterprises in China: How big are they?* East Asia & Pacific on the rise, The World Bank, 2010. <http://blogs.worldbank.org/easta-siapacific/state-owned-enterprises-in-china-how-big-are-they>

^v Leonard K.Cheng et Zihui Ma, *China's Outward FDI: Past and Future+*, Pre-Conference on China's Growing Role in the World Trade, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, 2006. http://www.nber.org/books_in_progress/china07/cwt07/cheng.pdf

^{vi} « Stop Potash Corp. takeover if it's not beneficial, Layton urges Harper », *The Globe and Mail*, Ottawa, 2010. <http://www.theglobeandmail.com/globe-investor/potash/stop-potash-corp-takeover-if-its-not-beneficial-layton-urges-harper/article1679638/>

^{vii} Les actionnaires canadiens détiennent 49 % des actions de Potash Corp., tandis que les investisseurs étrangers en détiennent 51 %.

^{viii} La potasse est du potassium soluble dans l'eau, un nutriment agricole essentiel.

^{ix} Denis Gascon, Richard A. Wagner et al., « Le rejet de l'offre visant Potash Corp. sème l'incertitude dans le processus d'examen d'Investissement Canada », *Fusion et acquisitions, Droit du commerce international*, Ogilvy Renault, 2010. http://www.ogilvyrenault.com/fr/centreDeResources_10786.htm

^x La première fois fut le blocage de l'offre d'achat de 1,3 milliard de dollars sur MacDonald Dettwiler (compagnie de la Colombie-Britannique qui a fabriqué le bras canadien ou Canadarm) par la compagnie américaine Alliant Techsystems, en 2008.

^{xi} Leslie.Hook, « Beijing eyes counterbid for PotashCorp. », *The Financial Times*, Beijing, 2010. www.ft.com/cms/s/0/8591b9a2-b785-11df-8ef6-00144feabdc0.html#axzz1BHPRjIFT

^{xii} « Queues to purchase the largest potash company (争购最大钾矿公司) », *Caijing Magazine*, 2010. <http://magazine.caijing.com.cn/2010-09-13/110519811.html>

^{xiii} Leslie Hook, Helen Thomas et al., « Sinochem looks to spoil BHP's Potash bid », *The Financial Times*, Beijing, New York et Londres, 2010. <http://www.ft.com/cms/s/0/88de240a-c5af-11df-ab48-00144feab49a.html#axzz1APsEdNWa>

^{xiv} Michael Grant, Michael Burt et al., *Saskatchewan in the Spotlight: Acquisition of Potash Corporation of Saskatchewan Inc. - Risks and Opportunities*, Le Conference Board du Canada, 70 p., 2010.

^{xv} « Protected Praires », *The Financial Times*, 2010. www.ft.com/cms/s/0/5e217834-e84b-11df-8995-00144feab49a.html#axzz1BHPRjIFT

^{xvi} Barbara Yaffe, « Resource decisions based more on politics than economics: Rejection of investment by Conservatives signals that Canada is not as

open for business as it advertises », The Vancouver Sun, 2010. <http://www.vancouversun.com/opinion/Resource+decisions+based+more+politics+than+economics/3781060/story.html>

^{xxvii} Barrie McKenna, « Investment Canada Act is as clear as mud. Or Potash », The Globe and Mail, Ottawa, 2010. <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/commentary/barrie-mckenna/investment-canada-act-is-as-clear-as-mud-or-potash/article1816546/>

^{xxviii} Provenant d'un pays membre de l'OMC.

^{xxix} Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, Foncer pour gagner: Rapport final Juin 2008, Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence, 2008. http://www.ic.gc.ca/eic/site/cprp-gepmc.nsf/fra/h_00040.html

^{xxx} Peter Glossop et Rosaleen Piluso, « Frequently Asked Questions Concerning the Investment Canada Act », News & Resources, Osler, 2010. www.osler.com/NewsResources/Details.aspx?id=2268#16

^{xxxi} Davis Ward Phillips & Weinberg, « Amendments to the Investment Canada Act: What Do They Mean For You? », 2009. http://www.dwpv.com/en/17620_23425.aspx

^{xxxii} Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, Foncer pour gagner : Rapport final 2008, Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence, 2008. http://www.ic.gc.ca/eic/site/cprp-gepmc.nsf/fra/h_00040.html

^{xxxiii} Rob Minto, « Private vs public », The Financial Times, 2006. <http://www.ft.com/cms/s/0/965bc3fc-8b9e-11db-a61f-0000779e2340.html#axzz1APsEdNwA>

^{xxxix} Fondation Asie Pacifique du Canada. Résultats d'un sondage sur les perceptions des Canadiens envers l'Asie. <http://www.asiapacific.ca/fr/surveys/national-opinion-polls/le-sondage-dopinion-sur-les-perceptions-des-canadiens-envers>

^{xxxv} Voir le résumé de l'entretien avec Larry Summers à l'adresse http://qn.som.yale.edu/article.php?issue_id=10&article_id=141

^{xxvi} Michael Grant, Michael Burt et al., Saskatchewan in the Spotlight: Acquisition of Potash Corporation of Saskatchewan Inc. - Risks and Opportunities, Le Conference Board du Canada, 70 p., 2010. www.gov.sk.ca/adx/asp/adxGetMedia.aspx?mediald=1245&PN=Shared

^{xxvii} Yves Tiberghien, « The Diaoyu Crisis of 2010: Domestic Games and Diplomatic Conflict », Harvard Asia Quarterly, 12(3&4), pp. 70-78, 2010.

^{xxviii} On a expressément demandé au groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence d'éviter de traiter des questions liées aux investissements de SE étrangers, et les lignes directrices d'Industrie Canada ont été présentées séparément.

^{xxix} « La motion du NPD à l'égard des prises de contrôle par des intérêts étrangers est adopté avec un large appui. » Communiqués du NPD, 2010. <http://www.npd.ca/article/motion-ndp-sujet-prises-contr-trang-res-adopt-e-avec-un-large-appui>

^{xxx} Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, Foncer pour gagner: Rapport final Juin 2008, Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence, 2008. http://www.ic.gc.ca/eic/site/cprp-gepmc.nsf/fra/h_00040.html

^{xxxi} En juillet 2010, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur Investissement Canada, le procureur général du Canada a poursuivi une compagnie étrangère après la fermeture de deux de ses usines en Ontario, en 2008 et 2009, et obtenu gain de cause. La compagnie US Steel a été en effet condamnée à payer des amendes pour avoir enfreint les engagements qu'elle avait pris lors de la prise de contrôle de Stelco Inc. en 2007, conditions qui comprenaient le maintien des taux d'emploi à un certain niveau.

^{xxxii} Omar Wakil, « U.S. Steel Case Decision in Canada May Have Broader Ramifications » Torys on Mergers and Acquisitions, Torys LLP, 2010. <http://www.torlys.com/Publications/Documents/Publication%20PDFs/MA2010-3.pdf>

^{xxxiii} « Court rules U.S. Steel case must proceed », CBC News, 2010. <http://www.cbc.ca/canada/story/2010/07/26/us-steel-stelco-lawsuit.html>

^{xxxiv} « Chinese seek nod from Ottawa to proceed with Potash acquisition », The Globe and Mail, 2010. <http://m.theglobeandmail.com/globe-investor/potash/chinese-seek-nod-from-ottawa-to-proceed-with-potash-acquisition/article1748789/?service=mobile&template=shareEmail>

^{xxxv} Le IFSWF regroupe plusieurs fonds d'investissement souverains dont les représentants se sont engagés à se rencontrer, à débattre de questions d'intérêt commun et à faciliter la diffusion des Principes de Santiago et la compréhension des activités des fonds d'investissement souverains. <http://www.ifswf.org/pr/pr4.htm>

^{xxxvi} International Working Group of Sovereign Wealth Funds. Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices. Santiago: 52 (2008) <http://www.iwg-swf.org/pubs/eng/santiagoprinciples.pdf>

^{xxxvii} Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, La Gazette du Canada, Ottawa, vol.143, 2082 p, 2009. <http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2009/2009-07-11/pdf/g1-14328.pdf>

^{xxxviii} Russell Lyons et Andrew Gaffney, « Foreign investment policy is Australia's doosra - it's very hard to pick », Straight talking, Middletons, 2009. www.middletons.com.au/news/news.asp?id=248

^{xxxix} « Inward Foreign Direct Investment (FDI) Performance Index », How Canada Performs: Details and Analysis, The Conference Board of Canada, 2009. www.conferenceboard.ca/HCP/Details/Economy/Inward-FDI-Performance.aspx#What_rankinFDI

^{xl} Russell Lyons et Andrew Gaffney, « Foreign investment policy is Australia's doosra - it's very hard to pick », Straight talking, Middletons, 2009. www.middletons.com.au/news/news.asp?id=248

^{xli} Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, Foncer pour gagner : Rapport final 2008, Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence, 2008. http://www.ic.gc.ca/eic/site/cprp-gepmc.nsf/fra/h_00040.html

^{xlii} David Olsson et Jin Xiong, « China outbound investment will impact on the Australian regulatory landscape », Mallesons Stephen Jaques, 2010. www.mallesons.com/publications/2010/Apr/10306748w.htm

Les opinions exprimées dans Agenda Canada-Asie sont celles des auteurs et sont publiées dans l'intention de sensibiliser le public et alimenter le débat. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de la Fondation Asie Pacifique du Canada. Nous nous sommes efforcés de vérifier l'authenticité des faits présentés, mais La Fondation Asie Pacifique du Canada ne peut être tenue responsable de l'usage qui peut être fait, par des individus ou des organismes, de ces informations. Ce numéro de Agenda Canada-Asie peut être reproduit entièrement ou en partie et/ou être distribué avec la permission de la Fondation Asie Pacifique, principale ressource sur toute question relative à l'Asie et aux relations entre le Canada et l'Asie. On peut se procurer des numéros archivés de Agenda Canada Asie et son prédécesseur, Asia Pacific Bulletin, à <<http://www.asiapacific.ca/canada-asia-agenda>>. L'APF Canada est financée par le gouvernement du Canada ainsi que par des dons du secteur privé et individuels.