

Le jeudi 29 février 2024

MÉMOIRE POUR LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES, DU COMMERCE ET DE L'ÉCONOMIE CONCERNANT LE PROJET DE LOI C-34, Loi modifiant la Loi sur Investissement Canada

Par Jim Balsillie

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les membres du comité,

J'ai le plaisir de vous faire part, à votre demande, de mes commentaires au sujet de la Loi sur Investissement Canada (projet de loi C-34) à la place de mon exposé oral au comité.

Résumé : La mise à jour de la *Loi sur Investissement Canada* (LIC) est une étape stratégique essentielle à même de favoriser la prospérité et la sécurité du Canada. Bien que la version actuelle de la LIC justifie certaines des critiques entendues au Comité permanent de l'industrie et de la technologie de la Chambre des communes, les modifications proposées, et surtout la stratégie visant à laisser les décisions cruciales à la discrétion du ministre, ne sont pas suffisantes pour faire de la LIC un outil utile pour assurer une économie nationale florissante ainsi qu'une sécurité solide. En bref, la LIC est encore largement conçue pour empêcher les investissements de la Chine, en particulier de ses entreprises d'État. Cet encadrement passe à côté de l'éventail complet des menaces à l'économie, à la sécurité et à la société canadiennes qui sont en jeu pour les petites économies ouvertes comme la nôtre. De plus, la LIC mise à jour donne au ministre le pouvoir d'intervenir dans toute transaction qu'il juge préjudiciable aux priorités nationales à titre de garantie fourre-tout; toutefois, Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE) n'a démontré aucune capacité d'évaluer l'investissement étranger pour les retombées économiques et non économiques. Par exemple, il n'y a eu aucune analyse des retombées des récentes subventions destinées aux fabricants de batteries électriques¹ qui orientent la participation du Canada vers des activités à faible valeur ajoutée (figures 4 et 5). Auparavant, il n'y avait eu aucune analyse des retombées sur l'investissement étranger direct (IED), comme les partenariats de Huawei au sein des universités canadiennes; le projet Sidewalk Toronto de Google, la soumission de l'offre Amazon HQ2, etc. Bien que la LIC ne soit pas un outil qui peut garantir la capacité d'analyse des politiques au sein d'un ministère, il s'agit néanmoins d'une occasion d'utiliser la *Loi* mise à jour comme catalyseur pour renforcer cette capacité afin qu'elle puisse atteindre son objectif législatif prévu.

Nouvelle économie, nouvelles menaces

Dans notre économie moderne axée sur les connaissances et les données, les sources de prospérité et les vecteurs de risque ont évolué. La nature modifiée de l'économie a été bien saisie dans l'excellent rapport de votre comité intitulé *La nécessité d'une stratégie en innovation pour une*

¹ Hinton, J. (12 février 2024), « In giving billions to electric car makers, Canada is blinded by economic delusion », *The Globe and Mail* <https://www.theglobeandmail.com/business/commentary/article-canada-electric-vehicle-companies-subsidies/>.

*économie fondée sur les données*². Malheureusement, la compréhension de l'IED qui éclaire la mise à jour de la LIC est principalement fondée sur l'économie de production tangible, même si elle tente de surmonter des décennies de paysage économique changeant, contribuant ainsi au faible rendement du Canada en matière de productivité (figures 6 et 7). Comme l'a mentionné l'économiste Dan Ciuriak³, le Canada met à jour sa stratégie d'investissement pour l'économie numérique 2.0 alors que la transformation numérique s'effectue actuellement sur une version 4.0.

L'économie d'aujourd'hui est fondée sur la connaissance et les données, et repose de plus en plus sur le capital de l'apprentissage machine (figure 1). Dans ce type d'économie, l'IED est *extractif* : la technologie, les connaissances et les actifs de données, le personnel de direction, l'assiette fiscale et les effets de richesse peuvent facilement sortir des pays qui reçoivent des investissements étrangers. Les risques pour la sécurité et la prospérité ne dépendent pas de la taille et du type d'acheteur, mais de la nature des retombées économiques et sécuritaires. Les risques économiques et sécuritaires ne devraient pas être analysés séparément. La propriété intellectuelle (PI) et les données présentent des caractéristiques multidimensionnelles qui s'influencent mutuellement, donnant lieu à une technologie dite « à double usage » qui a une valeur à la fois économique et sur le plan de la sécurité nationale. Toute évaluation des risques et des avantages nets doit tenir compte de la valeur économique et de la valeur, sur le plan de la sécurité, des actifs en tant qu'ensemble intégré, ainsi que de la nature évolutive des retombées pour l'économie des actifs incorporels (figures 2 et 3).

La LIC doit être régulièrement mise à jour pour permettre l'évaluation éclairée d'un investissement donné au Canada. La PI et les données sont des biens publics puissants, de telle sorte que les décisions prises par les entreprises n'ont aucune incidence sur les retombées associées sur les dispositions contractuelles. Les données, en particulier, ont des caractéristiques de « double usage » omniprésentes qui ont des répercussions non seulement sur la sécurité des infrastructures de notre pays (c.-à-d. les transports, les télécommunications, l'énergie et les finances), mais aussi dans tous les secteurs économiques et domaines d'interactions humaines, y compris la démocratie et la santé mentale des enfants.

Recommandations

Bien que la LIC mise à jour élargisse la portée de l'examen d'un seuil financier restreint à un examen plus large des avantages nets qui comprend la propriété intellectuelle (PI) et les données, l'accent est toujours clairement mis sur les entreprises d'État ou les entités dans les pays avec lesquels le Canada n'a pas d'accords commerciaux. Je suggère un examen plus global qui se concentre sur un objectif plus approprié, à savoir les technologies essentielles et stratégiques, ce qui permettrait d'évaluer les partenariats universitaires, les licences et les transactions de propriété intellectuelle et de données de grande valeur. Si les actifs sont jugés essentiels à la prospérité et à la sécurité du Canada, la LIC doit veiller à ce que nous en gardions la maîtrise,

² Sénat du Canada (juin 2023), *La nécessité d'une stratégie en innovation pour une économie fondée sur les données* (rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce [BANC]). Extrait de :

https://sencanada.ca/content/sen/committee/441/BANC/Reports/Needed-Innov-Strat-Data-DrivenEcon_f.pdf.

³ Ciuriak, Dan (9 mai 2023), *The Implications of the Digital Transformation for the Governance of Foreign Direct Investment and Virtual Presence*. Extrait de <https://ssrn.com/abstract=4444261>.

quel que soit le type de contrepartie étrangère ou la nature de la relation commerciale. **À l’instar de la loi australienne, la LIC devrait donner au gouvernement fédéral le pouvoir législatif de clôturer tout investissement, partenariat de recherche, coentreprise ou fusion-acquisition antérieur.**

Les modifications apportées à la *Loi sur Investissement Canada* auront peu d’incidence sans changements dans la capacité du gouvernement de cerner et d’évaluer les acquisitions et les partenariats qui constituent une menace pour l’économie et la sécurité nationale du Canada, et d’y donner suite. À l’heure actuelle, le processus d’examen des investissements est très cloisonné, ISDE ayant la responsabilité d’évaluer les répercussions économiques des transactions, y compris si la transaction satisfait au critère de l’avantage net, ainsi que les organismes de sécurité nationale, dirigés par Sécurité publique Canada, qui sont chargés d’évaluer les répercussions sur la sécurité et la défense. La réalité est qu’il n’est souvent pas possible de séparer les aspects économiques d’une transaction de ses aspects de sécurité nationale. Cela est particulièrement vrai pour les transactions qui impliquent des technologies transversales telles que l’IA, l’informatique quantique et la robotique qui sont cruciales pour la réussite économique et la sécurité nationale. Le Canada doit créer un organisme autonome qui a la capacité et l’expertise nécessaires pour examiner tous les aspects d’une transaction et fournir aux ministres une vue unifiée des coûts et des avantages. Nos principaux alliés – les États-Unis, le Royaume-Uni et l’Australie – ont tous un seul organisme chargé de l’examen des investissements étrangers (le Committee on Foreign Investment in the United States [CFIUS] aux États-Unis, l’Investment Security Unit au Royaume-Uni, et le Foreign Investment Review Board en Australie), et le Canada devrait adopter la même approche. **Il est recommandé de créer une entité transparente et experte, semblable au CFIUS, chargée de mettre en œuvre et de superviser toutes les réglementations et stratégies en matière d’IED pour le gouvernement fédéral.**

Les récentes initiatives d’IED telles que le projet Sidewalk Toronto, les partenariats universitaires avec Huawei et les stratégies marketing de l’organisme Investir au Canada démontrent que l’appareil politique du Canada n’est pas seulement ancré dans l’économie de production traditionnelle d’hier, mais qu’il a des décennies de retard par rapport aux réalités de l’économie contemporaine. **Il est essentiel que le Canada renforce les capacités du gouvernement fédéral en matière de gouvernance de l’économie d’aujourd’hui.** Il existe un risque réel que la discrétion ministérielle proposée soit utilisée abusivement ou qu’elle ne soit pas exercée efficacement. Le gouvernement fédéral actuel a présidé plus des deux tiers de la recherche financée par l’État transférée à des entreprises étrangères⁴. De plus, il n’a pas produit d’analyses économiques pour ses stratégies en matière d’IED. La recherche universitaire est au cœur de la stratégie d’innovation du gouvernement, mais elle demeure en dehors du cadre de l’examen visant à déterminer si une participation étrangère procure un avantage net au Canada.

La nature stratégique de la propriété intellectuelle et des données a restructuré la composition des marchés en reconfigurant la manière dont une économie tire profit de la technologie et

⁴ Hinton, J., Witzel, M., Wajda, J. (avril 2023), *An Economic Mirage How Canadian Universities Impact Freedom to Operate*, CIGI Papers n° 274. Extrait de <https://www.cigionline.org/static/documents/no.274.pdf>.

introduit de nouveaux risques. C'est pourquoi les économies développées et nos alliés ont pris des mesures importantes pour mettre en place des systèmes modernes de contrôle des investissements et continuent de procéder à des mises à jour dynamiques, en élargissant les pouvoirs d'examen des investissements étrangers nécessaires pour défendre les actifs nationaux de valeur. Le Canada doit faire de même s'il veut défendre les infrastructures et les biens essentiels à sa prospérité, à sa sécurité et à sa souveraineté.

Figure 1. Passage des actifs corporels aux actifs incorporels

Augmentation du ratio des actifs boursiers incorporels du S&P 500, de 1976 à 2019

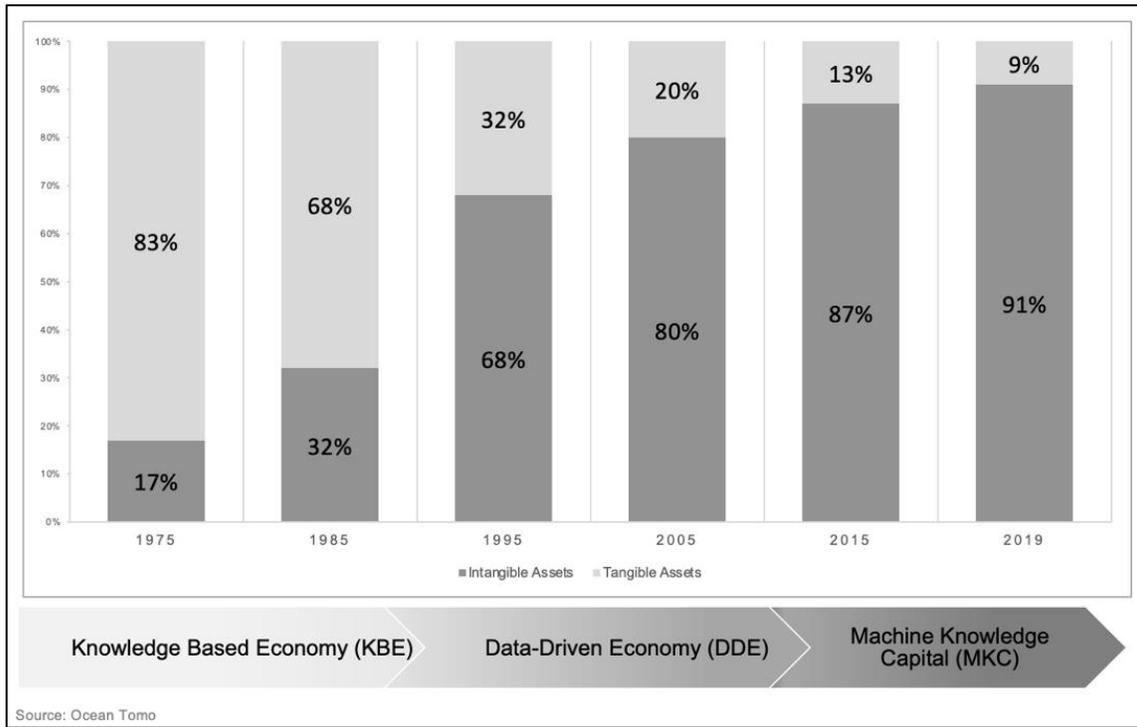


Figure 2. Retombées de l'investissement étranger

Économie des actifs corporels par rapport à l'économie des actifs incorporels

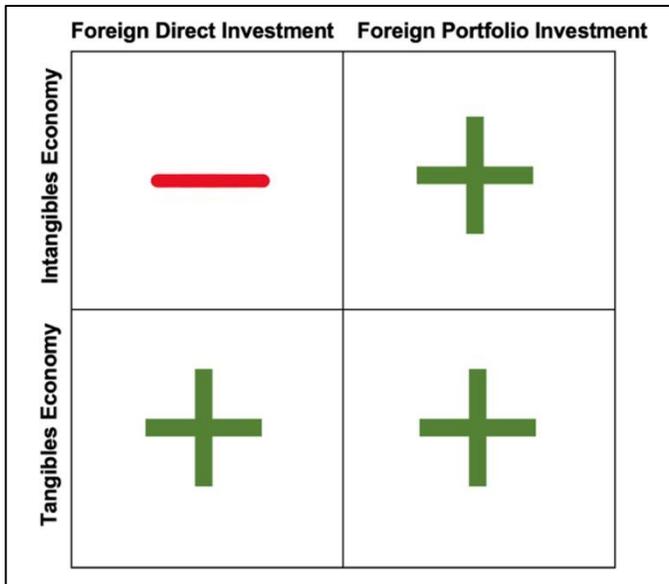


Figure 3. Cadre analytique des transactions étrangères portant sur des actifs boursiers incorporels canadiens

Facteurs à prendre en compte concernant la *Loi sur Investissement Canada*

- ECONOMIC PROSPERITY**
- Jobs Created (key skills such as computer engineering and data science have negative unemployment)
 - Wealth Effects (future benefits go to foreign owners)
 - Management Development
 - Top Talent Exfiltration
 - Remote Direction/Supervision vs. Autonomous Branch Operation
 - Expansiveness of Employee Non-Disclosure Agreements
 - Comprehensiveness of Non-Competition Agreements
 - Data Exfiltration
 - Ecosystem Dynamism Effects
 - Erosion of Tax Base
 - Value Chain effects (particularly for high potential emerging firms)
- NATIONAL SECURITY**
- Cyber Security Impacts
 - Critical Infrastructure Impacts
 - Public Health Impacts
 - Military/Defence Impacts
 - Social Good Impacts (democracy, values, cohesion, autonomy)
 - Geopolitical Considerations

Figure 4. Incidence de la libéralisation des échanges contre incidence des entrées d’IED

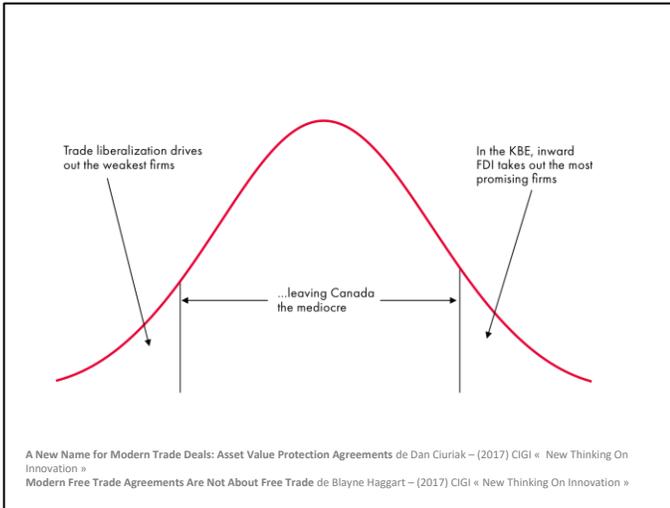


Figure 5. Positionnement stratégique des entreprises pour s’appropriation des rentes

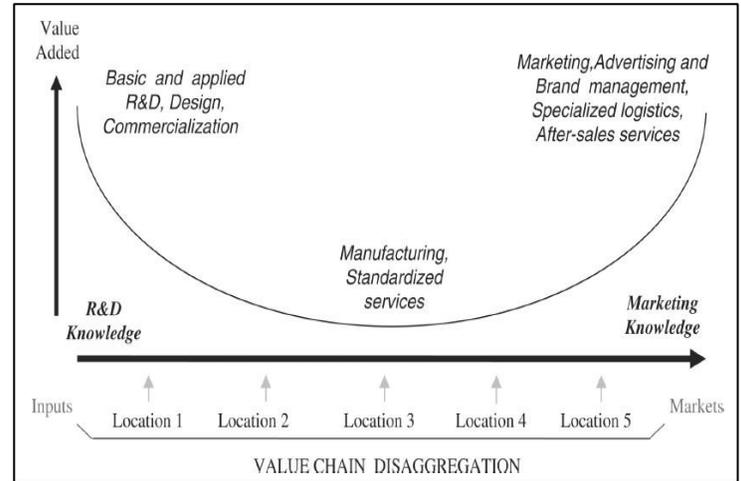


Figure 6. Le Canada à la traîne de l’OCDE, parmi les pays de l’OCDE, en termes de croissance du PIB réel par habitant; prévisions de croissance annuelle du PIB réel par habitant, de 2020 à 2030

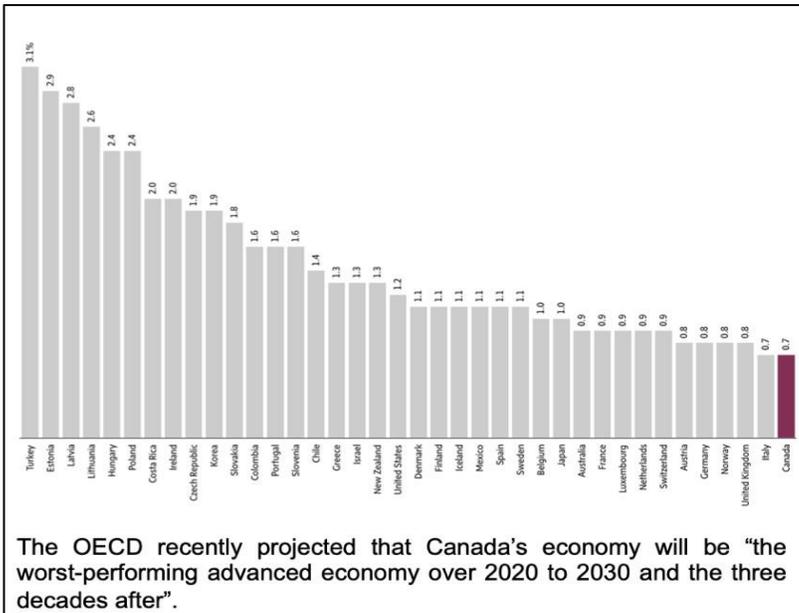


Figure 7. Le Canada à la traîne des États-Unis en termes de croissance du PIB réel par habitant

