

# 6.

## LES ENTREPRISES EUROPÉENNES FACE AU DÉCOUPLAGE DE LA CHINE ET DES ÉTATS-UNIS

---

**ELVIRE FABRY,**  
*Chercheuse senior à l'Institut Jacques Delors  
et rapporteure du Groupe de travail UE-Chine*

## 6.1 ■ État des lieux

**La guerre commerciale et technologique dans laquelle sont engagées les États-Unis et la Chine a un impact direct sur les entreprises européennes.** Leurs chaînes de valeur sont exposées aux secousses créées par les restrictions aux exportations et autres barrières non tarifaires mises en place des deux côtés. L'*Entity List* du *Bureau of Industry and Security* américain, qui restreint les exportations à destination de certaines entreprises étrangères, compte déjà 59 entreprises chinoises accusées de soutenir les activités militaires de Pékin. Elle a suscité de la part côté chinois la mise en place d'une liste similaire en septembre 2020, *Enreliable Entity List* et l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi de contrôle des exportations début décembre 2020. La Chine vient également de renforcer ses réglementations sur la sécurité et la protection des infrastructures critiques d'information, d'imposer la localisation des données et d'exhorter les entreprises chinoises à éviter l'utilisation de technologies étrangères, en particulier dans les secteurs stratégiques prioritaires du 14e Plan quinquennal, notamment les infrastructures, pour assurer des chaînes de valeur « plus autonomes et contrôlables ». Enfin, aux mesures américaines à portée extraterritoriale, la Chine a répondu en juin 2021 par sa propre stratégie d'extraterritorialité qui peut aussi bien cibler les entreprises européennes.

À mesure que les préoccupations de sécurité nationale s'imposent dans la conduite de leur politique économique, les deux parties s'efforcent de réduire leur dépendance mutuelle en biens technologiques, jusqu'à viser, côté Chinois, un objectif d'« auto-suffisance ». Si Xi Jinping s'expose au coût économique d'une plus grande fermeture du marché chinois qui risque de limiter la productivité, la dépendance croissante de l'UE au détriment du commerce intracommunautaire et le déficit de la balance commerciale européenne avec la Chine (181 milliards d'euros en 2020) deviennent plus problématiques et appelle les entreprises européennes à s'adapter.

Elles ne peuvent renoncer à accéder à l'un de ces deux marchés stratégiques pour les exportations européennes<sup>1</sup>. La classe moyenne chinoise, qui devrait encore doubler pour compter 800 millions de consommateurs hyperconnectés en 2030, représente un marché sans équivalent dont les entreprises européennes ne peuvent se passer. Le sondage réalisé en 2021 par la Chambre de commerce européenne en Chine (EUCCC) montre que 60 % des entreprises européennes

---

1. En 2019, 9 % des exportations européennes de biens hors commerce intra-européen, allaient vers la Chine et 18 % vers les États-Unis. À titre de comparaison, les États-Unis exportaient la même année 6 % de leurs biens vers la Chine et 16 % vers l'UE. Données FMI, 2020.

présentes en Chine, prévoient d'investir plus sur le marché chinois (plus 4 % par rapport au sondage pré-Covid de 2019)<sup>2</sup>. Le découplage progressif des États-Unis et de la Chine dans le secteur technologique remet néanmoins en cause les modèles de développement **des entreprises, contraintes de segmenter leur offre et leurs process entre la zone géographique Chine et le reste du monde**<sup>3</sup>.

## 6.2 ■ Une adaptation coûteuse pour les entreprises européennes

Les entreprises technologiques européennes, en particulier du secteur de l'information et de la communication et des services financiers, seront amenées à faire des choix stratégiques à la fois pour l'utilisation de technologies chinoises ou américaines et le respect de standards et normes propre à chaque pays qui est particulièrement problématique pour les entreprises présentes dans les deux pays, et la collecte, le stockage, le transfert et l'utilisation des données des entreprises.

Elles sont contraintes de s'adapter tant bien que mal en proposant des produits pour la Chine et d'autres produits pour le reste du monde afin d'éviter de tomber sous le coup des législations chinoises et américaines. La EUCCC évoque ainsi deux stratégies d'adaptation. Les entreprises dont la Chine représente une grande partie des ventes mondiales peuvent mettre en place une chaîne d'approvisionnement et un système de R&D spécifique pour le marché local chinois, parallèlement au système destiné au reste du monde : c'est la méthode du **« système dual »**. Elles peuvent également adopter la méthode de **« l'architecture flexible »**, qui consiste à maintenir leurs opérations internationales avec des chaînes de valeur qui couvrent la Chine et le reste du monde, en ne localisant en Chine que ce qui est strictement nécessaire pour se conformer aux nouvelles législations chinoises. **L'une et l'autre de ces stratégies ont un impact négatif sur les économies d'échelle et l'innovation des entreprises.** La réorganisation de leur structure induit non seulement des pertes d'investissements et d'emplois, mais aussi des coûts plus élevés.

Par ailleurs, les entreprises européennes (notamment des secteurs de l'automobile, des biens de consommation, du conseil et de la finance) font face à la concurrence d'entreprises américaines qui n'envisagent pas davantage de renoncer au marché chinois.

---

2. *Business confidence survey 2021*, EUCCC.

3. Le commerce bilatéral entre les États-Unis et la Chine est déjà en net recul par rapport à la référence de 2017 utilisé pour l'*Accord Phase One* de l'administration Trump et les investissements directs étrangers bilatéraux sont au plus bas depuis dix ans. *Understanding EU-China decoupling. Macro trends and industry impacts*, China Center - US Chamber of Commerce, 2021, p. 11.

L'Administration Biden investit massivement dans le renforcement des capacités de production aux États-Unis, tout en cloisonnant son positionnement géopolitique conflictuel avec la Chine et l'engagement des entreprises américaines sur le marché chinois. Dénoncer les politiques de la Chine sur la scène internationale (Xinjiang, Hong-Kong, Taïwan, pratiques commerciales déloyales), tout en sanctionnant les grandes entreprises chinoises n'empêchent pas les administrations successives, de Donald Trump à Joe Biden, de faire preuve de souplesse lorsqu'il s'agit des investissements américains et de la conduite des affaires en Chine. 95 % des entreprises américaines implantées en Chine qui ont participé au sondage du *US-China Business Council* sondage de juin 2021 considèrent ainsi qu'elles devraient encore augmenter leurs bénéfices tirés de leurs activités en Chine par rapport à 2020 et au niveau historique pré-Covid.

Au même moment le Parlement européen, qui est ciblé par les sanctions de Pékin, peine à accepter la stratégie multifacette défendue depuis 2019 par la Commission européenne, visant à considérer la Chine comme un « rival systémique », mais aussi « un concurrent et un partenaire », auprès duquel les entreprises européennes doivent continuer à s'engager, d'autant que le renforcement des liens économiques avec la Chine offre un meilleur levier à l'UE pour défendre ses propres valeurs que tout scénario d'isolement.

Par ailleurs, la limitation des déplacements qui réduit les rencontres physiques avec les partenaires chinois, crée **un découplage additionnel de « perceptions » et « d'opinions réciproques »**, préjudiciable pour le développement des affaires des entreprises européennes en Chine. Les équipes sur le terrain, en Chine, évoluent de plus en plus en vase clos, et ne partagent plus forcément la vision des équipes aux sièges, en Europe. La situation sanitaire et économique est différente de chaque côté et influence les manières de travailler.

Sans leviers adéquats pour répondre au défi de l'accélération du découplage entre la Chine et les États-Unis au niveau technologique et normatif, les entreprises sont en demande d'une stratégie européenne qui engage le poids des Vingt-Sept pour établir des conditions de concurrence plus équitables avec leurs partenaires. Elles soutiennent la recherche d'une troisième voie européenne qui leur permette d'éviter de se retrouver pris en tenaille par la rivalité sino-américaine.

Cette approche, qualifiée par la Commission européenne d'« autonomie stratégique ouverte », vise à **renforcer la résilience du Marché unique en réduisant les dépendances stratégiques des États membres tout en assurant l'ouverture du**

**marché européen** et en appelant les partenaires commerciaux à en faire de même sur la base d'un agenda de concurrence équitable.

**C'est d'abord au niveau multilatéral que l'UE défend cet agenda en soutenant une réforme de l'Organisation mondiale du commerce**, qui reste néanmoins hypothéquée à ce stade par le désengagement américain. L'absence des États-Unis à la table des négociations limite la pression qui pourrait être exercée sur la Chine pour limiter les distorsions de concurrence créées par ses entreprises d'État. Au niveau trilatéral, il serait plus pressant mais bien plus complexe aujourd'hui de faire aboutir l'initiative conjointe prise par l'UE avec le Japon et les États-Unis début 2020 pour encadrer les subventions industrielles, alors que la pandémie et la course au leadership technologique suscitent partout plus d'aides des États.

C'est au niveau unilatéral, par la mise en place d'un arsenal juridique d'instruments de défense autonome, que l'UE peut encore à court terme défendre le plus activement les entreprises européennes. Dans la lignée du mécanisme de **contrôle des investissements étrangers sur les actifs stratégiques** adopté en octobre 2020, l'adoption d'un instrument de contrôle des subventions étrangères, comme celui cherchant à introduire plus de réciprocité dans les marchés publics et enfin d'un instrument anti-coercition, visent à doter l'UE d'une capacité de décision et réaction autonomes, en appui du cadre légal multilatéral ; d'autant que le blocage persistant de l'Organe d'appel du mécanisme de règlement des différends de l'OMC appelle à regagner une marge d'autonomie stratégique par des mesures unilatérales qui restent conformes au droit commercial international.

Compte tenu de l'asymétrie d'ouverture des deux marchés et de poids démographique des deux ensembles comme de leur croissance économique, les Vingt-Sept ne peuvent miser toute leur stratégie sur une réciprocité dont le gouvernement chinois ne veut pas, ni cesser d'exercer leur pression pour obtenir plus de réciprocité dans les conditions d'accès aux marchés et gagneraient à afficher une forte cohésion par l'adoption rapide des instruments de défense autonome. En outre, face aux dépenses de consommation de la Chine qui en 2019 représentent  $5,6 \times 10^{18}$  dollars, celles de l'UE et des États-Unis qui se montent respectivement à  $8,3 \times 10^{18}$  dollars et  $14,4 \times 10^{18}$  dollars, pourraient encore procurer un effet de levier à un ensemble occidental qui se mobiliserait en faveur de plus de réciprocité, a fortiori si c'est avec le poids des membres de l'OCDE qui représentent un marché de  $32,3 \times 10^{18}$  de dollars.

### 6.3 ■ Recommandations

- Les grandes fédérations professionnelles européennes convergent sur le maintien coûte que coûte du dialogue avec la Chine, que ce soit au niveau des entreprises elles-mêmes ou au niveau politique.
- La coordination des acteurs européens entre grandes fédérations nationales et au niveau européen, comme avec les acteurs institutionnels européens est également essentielle pour faire entendre au niveau de l'UE, comme à l'OMC, les besoins spécifiques des entreprises, en tenant compte de la diversité d'intérêts à défendre selon les secteurs et d'enjeux à résoudre en termes de localisations de chaînes de valeur internationales et d'exploitation des données.
- L'évaluation du risque d'exposition à des sanctions territoriales et d'être pris en tenaille entre les États-Unis et la Chine, devient si complexe à mener le long **d'une chaîne de valeur, qu'il faut aider les entreprises dans cet examen. Un guichet unique pourrait être mis en place au niveau de la Commission européenne, sur le mode de celui portant sur la mise en œuvre des accords commerciaux, pour aider les entreprises à évaluer ce risque et les coûts et avantages d'un découplage de leurs chaînes de valeur selon les modèles du « système dual » ou de « l'architecture flexible », évoqués précédemment.**
- Les entreprises soutiennent la **ratification de l'Accord Global sur les Investissements (AGI) entre l'UE et la Chine** de décembre 2020 qui reste suspendue à la levée des sanctions réciproques entre l'UE et la Chine, voire un réengagement des négociations pour renforcer encore la réciprocité. L'Accord permettrait d'assurer un rattrapage sur les conditions d'investissement obtenues par les États-Unis dans l'accord *Phase One*, et sur certains points d'aller plus loin. Le gel de la ratification ne doit pas empêcher les Européens de réengager le dialogue en tirant parti de la mise en œuvre des instruments de défense autonome pour négocier plus de réciprocité.

L'accord autoriserait en particulier les entreprises européennes à participer aux organismes gouvernementaux chinois de normalisation, ce que ni l'accord *Phase One*, ni le RCEP signés entre 15 pays d'Asie dont la Chine, ne contribuent à faire. À mesure que la concurrence de modèles réglementaires se renforce et que la Chine se montre plus ambitieuse dans la promotion de ses propres normes, en particulier pour la technologie 5G et l'Intelligence artificielle, en investissant plus de moyens pour accroître son influence au sein des organismes européens et internationaux de normalisation, il est important que les entre-

prises européennes puissent à leur tour avoir accès aux organismes chinois. En outre, au-delà de la mobilisation des entreprises au sein de ces organismes de normalisation, en fonction de leurs parts de marché et de leurs moyens, les **Européens gagneraient à développer une stratégie commune plus offensive de promotion de normes européennes** dans les pays tiers (comme la Chine le long de la Route de la Soie) et au sein des organismes internationaux.

- Par ailleurs, l'utilisation qui serait faite des instruments de défense autonomes de l'UE suscite beaucoup de débats entre les États membres, alors que s'engagent début 2022 les négociations en trilogie entre la Commission, le Conseil et le Parlement européens. La dépendance au marché chinois varie d'un État membre à l'autre, autant qu'entre les secteurs économiques. Cette diversité d'intérêts se retrouve dans les prises de positions des grandes fédérations de divers États membres<sup>4</sup>, qui affichent des divergences sur le point d'équilibre qu'il faut trouver dans les modalités de fonctionnement de ces instruments : entre le besoin de préserver l'attractivité du marché européen en évitant de faciliter leur usage à des fins protectionnistes, et le besoin d'adopter des instruments dont le caractère défensif est suffisamment crédible pour servir de levier à l'ouverture des marchés des pays tiers. Pour défendre une troisième voie européenne entre les États-Unis et la Chine, le calibrage de ces instruments compte autant que la cohésion que les Vingt-Sept afficheront dans leur utilisation.

Sous la pression de l'organisation patronale allemande (BDI), la fin du mandat d'Angela Merkel a été marquée par une inflexion de la position de l'Allemagne à l'égard de la Chine avec **un rapprochement des positions allemande et française** en faveur de cet agenda de défense autonome. **La consolidation de cette dynamique avec la nouvelle coalition outre-Rhin** serait déterminante pour rallier l'ensemble des États membres, en commençant par la Suède et les Pays Bas, si la France et l'Allemagne s'attachent à rendre audible une conception commune d'une défense autonome qui reste au service du maintien de l'ouverture des marchés, en se portant garant respectivement contre les tentations protectionnistes ou une dépendance excessive à la Chine.

---

4. *Partner and Systemic Competitor – How Do We Deal with China's State-Controlled Economy?*, BDI, Janvier 2019. *Italia, Europa e Cina : Analisi e proposte per un rinnovato modello di cooperazione*, Confindustria, 12 Avril 2019. *Confederation of Swedish Enterprise's Agenda : For Free and Sustainable Trade*, Swedish Enterprise, September 2020. *China and the United States – A challenge to companies*, Ministry for Foreign Affairs of Finland, 14 June 2021. *The EU and China – Addressing the systemic challenge, A comprehensive EU strategy to rebalance the relationship with China*, BusinessEurope, janvier 2020