

Limiter les investissements technologiques vers la Chine

Initiatives et débats aux États-Unis

Mathilde VELLIET

► Points clés

- Le 9 août 2023, le président Biden a publié un décret inédit, annonçant des interdictions et exigences de notification pour les investissements américains en Chine dans les technologies.
- Trois secteurs sont concernés : les semi-conducteurs, le quantique et l'Intelligence artificielle.
- La principale inquiétude de Washington est que ces investissements s'accompagnent de transferts de technologies et de « bénéfiques intangibles » contribuant au développement des capacités militaires chinoises.
- Exprimée dès les années 1980, cette inquiétude a fait l'objet d'une attention et d'une réponse politique croissante depuis 2018.
- Le consensus émergent au Congrès et la multiplication des projets de lois rendent probable l'adoption d'autres mesures dans les prochains mois.
- L'Union européenne et certains États membres commencent à réfléchir aux conséquences des mesures américaines et à la pertinence d'adopter leurs propres outils de contrôle des investissements en Chine.

Introduction

Depuis l'administration Trump, dans un contexte de compétition croissante entre les États-Unis et la Chine, Washington renforce ses outils législatifs et réglementaires de protection de son leadership technologique. Après le contrôle des exportations de technologies vers la Chine et celui des investissements chinois dans les secteurs critiques américains, l'exécutif a publié le 9 août 2023 un décret sur les risques posés par certains investissements américains en Chine.

Un petit nombre de puissances disposent déjà de mécanismes examinant et contrôlant les investissements sortants, telles que la Corée du Sud, le Japon, la Chine ou Taïwan. Toutefois, les États-Unis, fervents défenseurs d'un environnement d'investissement libre et ouvert à l'échelle mondiale, n'avaient jamais instauré ce type de restrictions. Ils s'étaient jusqu'ici concentrés sur les flux de capitaux entrants, pour des raisons de sécurité nationale, et n'imposaient de restrictions sur les capitaux sortants que dans le cadre de sanctions spécifiques à une entité ou une activité. Les annonces du 9 août 2023 représentent donc un changement notable de la politique américaine, qui s'accompagne d'une diplomatie active auprès des alliés des États-Unis – notamment européens – encourageant l'adoption de mesures semblables.

Le retour en force d'une préoccupation américaine datant de la guerre froide

Dès la normalisation des relations sino-américaines et l'ouverture du marché chinois à la fin des années 1970, les investissements américains dans l'économie de la République populaire de Chine font l'objet de débats aux États-Unis. En dépit des reproches déjà adressés au marché chinois (barrières à l'entrée, faible protection de la propriété intellectuelle, etc.), dans les années 1980 le secteur privé souligne les avantages de l'ouverture aux investissements et de la libéralisation du commerce, notamment en termes de coûts pour les consommateurs américains¹. Cependant, dès cette époque, les autorités américaines craignent que les investissements en Chine ne facilitent le développement de technologies renforçant les capacités d'un « adversaire potentiel » sur le plan commercial et sécuritaire². L'autre préoccupation émerge au début des années 2000 et dépasse les secteurs technologiques : au niveau fédéral et étatique, certains pointent du doigt

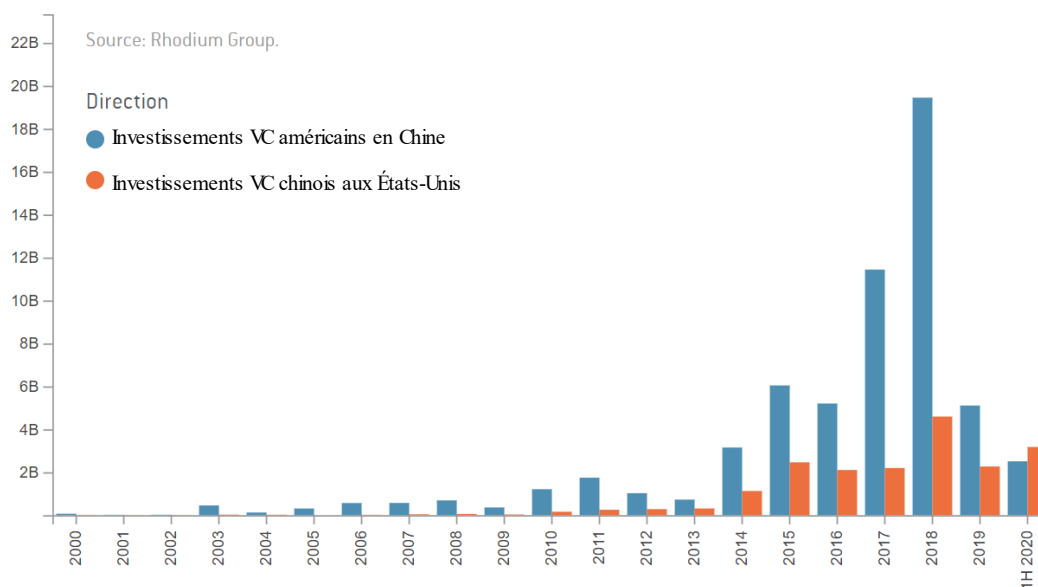
1. « Technology Transfer to China », Office of Technology Assessment, juillet 1987, p.4, disponible sur : <https://ota.fas.org>.

2. *Ibid* ; T. Hanemann *et. al.*, « An Outbound Investment Screening Regime for the United States? », US-China Investment Project, janvier 2022.

les délocalisations, permises par les investissements américains à l'étranger et conduisant à la destruction d'emplois³.

L'évolution du débat entourant les investissements américains en Chine reflète en partie l'augmentation des montants investis depuis les années 2000 (surtout les investissements en capital-risque⁴), bien qu'ils aient ralenti depuis 2020.

Graphique 1 : Investissements en capital-risque (*venture capital, VC*) de la Chine aux États-Unis et inversement



Source : Rhodium Group, *The U.S.-China Investment Hub*

Ces investissements américains visent notamment certains secteurs jugés stratégiques, même s'il existe peu de données précises à ce sujet. Dans l'Intelligence artificielle chinoise par exemple, un récent rapport estime les transactions incluant des investisseurs américains à 40,2 milliards de dollars entre 2015 et 2021⁵.

Surtout, ces discussions sont liées à la perception croissante de la Chine comme adversaire. Cette perception a conduit les branches législative et exécutive à adopter depuis la fin des années 2010 des mesures pour limiter l'accès de la Chine aux technologies critiques. En 2018, le Congrès a ainsi adopté deux lois réformant le système de contrôle des exportations – pour mieux restreindre les ventes de

3. A. Kennedy, *The Conflicted Superpower*, New York, Columbia University Press, 2018, chapitre 5.

4. Après une nette augmentation dans les années 2000, les investissements directs étrangers sont en effet restés relativement stables dans les années 2010 (entre 12,5 et 15,4 milliards de dollars).

5. E. Weinstein et N. Luong, « U.S. Outbound Investment into Chinese AI Companies », Center for Security and Emerging Technology, février 2023.

technologies « émergentes » et « fondamentales » à la Chine – et renforçant le système de contrôle des investissements entrants aux États-Unis⁶.

Au cours de ces débats, une clause déposée en 2017 par le sénateur républicain Cornyn propose d'étendre la juridiction du comité contrôlant les investissements entrants (dit CFIUS) pour inclure les investissements *sortants*. Cette mesure, nourrie d'un scepticisme envers le département du Commerce et son application du contrôle export, a pour objectif d'éviter que la Chine ne puisse acquérir des technologies et savoir-faire américains (sur les anciennes générations de semi-conducteurs par exemple) en investissant dans des *joint-ventures* situés en Chine. Cependant, cette mesure rencontre une opposition de la part de parlementaires républicains et démocrates, et une levée de boucliers de la part de l'industrie. Le Congrès choisit donc plutôt de répondre à cette inquiétude sur les transferts de technologies en renforçant l'outil traditionnellement dédié à cette mission : le contrôle des exportations⁷.

Plus récemment, le Congrès a adopté une mesure pour restreindre certains investissements sortants, mais limitée à un secteur : les semi-conducteurs. Le *Chips and Science Act* adopté à l'été 2022 alloue une subvention massive au secteur (39 milliards de dollars), en imposant des conditions qui empêchent certains bénéficiaires d'investir dans de nouvelles capacités de fabrication dans les « pays préoccupants » – dont la Chine⁸. Plutôt que de passer par une mesure coercitive s'appliquant à toutes les entreprises américaines, cette contrainte est liée à une mesure incitative, les subventions, et ne s'applique qu'aux entreprises qui en bénéficient.

De son côté, l'exécutif a également imposé ces dernières années de nouvelles restrictions sur les investissements américains en Chine. Un décret présidentiel de novembre 2020 instaure ainsi une nouvelle liste de sanctions, la « liste d'entreprises militaires communistes chinoises » (ou *CCMC List*), créée par le Congrès en 1998 mais restée lettre morte jusqu'alors⁹. Cette liste, établie par le département de la Défense (DOD), cible les entreprises appartenant au complexe militaro-industriel chinois et interdit toute transaction sur des titres cotés en Bourse (ou leurs dérivés) représentant un investissement dans ces entités. À la suite de leur inscription sur

6. L'*Export Control Reform Act* et le *Foreign Investment Risk Review Modernization Act* ont tous deux été adoptés en août 2018 au sein du *National Defense Authorization Act*.

7. ECRA, section 1758 sur les technologies émergentes et fondamentales. Voir D. R. Hanke, « Testimony before the US-China Economic and Security Review Commission », United States-China Economic and Security Review Commission, 8 septembre 2021, disponible sur : www.uscc.gov.

8. « Preventing the Improper Use of CHIPS Act Funding », *Federal Register*, National Institute of Standards and Technology, 23 mars 2023, disponible sur : www.federalregister.gov.

9. D. Trump, « Addressing the Threat From Securities Investments That Finance Communist Chinese Military Companies », EO 13959, 12 novembre 2020 ; « Strom Thurmond National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1999 », U.S. Congress, 17 octobre 1998.

cette liste, plusieurs entreprises – comme le fabricant de téléphone Xiaomi ou Luokung Technology – portent plainte contre le Pentagone et obtiennent une décision juridique favorable, la cour estimant insuffisantes les preuves avancées par le DOD quant à leurs liens avec l’armée chinoise¹⁰. Peu après, l’administration Biden publie donc un décret présidentiel plaçant la liste – renommée pour l’occasion *List of Chinese Military Industrial Complex Companies* (ou *CMIC List*) – sous l’autorité du département du Trésor (et non plus de la Défense), pour éviter que le cas ne se reproduise¹¹. La liste CMIC est également étendue, jusqu’à atteindre près de 70 entités¹².

Bien que représentant un nouvel outil de restriction des investissements, ces décrets présidentiels restent d’une portée relativement limitée. Ils ne concernent que les entreprises désignées et s’inscrivent dans la continuité des sanctions américaines fonctionnant selon une logique de liste. Ils ne créent pas un large mécanisme examinant les investissements américains vers la Chine dans certains secteurs, sorte de « CFIUS inversé ». En effet, les partisans de ce type de mesure ambitieuse se sont jusqu’ici toujours heurtés à l’opposition du secteur privé, mais aussi de certaines agences comme le département du Trésor ou du Commerce, traditionnellement réticentes à imposer des restrictions trop pénalisantes pour les entreprises américaines.

« Ralentir l’adversaire » ou protéger l’industrie américaine ? Des objectifs multiples

Trois objectifs (souvent complémentaires) sont invoqués pour justifier les nouvelles propositions de contrôle des investissements.

Certaines mesures, comme les décrets présidentiels de 2020 (EO 13959) et 2021 (EO 14032), visent à empêcher les entreprises américaines de financer une menace à la sécurité nationale américaine, au sens étroit du terme. Il s’agit d’interdire le financement par des fonds américains d’entreprises chinoises directement associées à l’Armée populaire de libération.

10. « Xiaomi Corp. v. Dep’t of Def. », Civil Action No.: 21-280, *Casetext*, 12 mars 2021, disponible sur : <https://casetext.com> ; « Luokung Tech. Corp. v. Dep’t of Def. », Civil Action No. 21-583, *Casetext*, 5 mai 2021, disponible sur : <https://casetext.com>.

11. J. Biden, « Addressing the Threat From Securities Investments That Finance Certain Companies of the People’s Republic of China », EO 14032, 3 juin 2021.

12. « Non-SDN Chinese Military-Industrial Complex Companies List », Office Of Foreign Assets Control, 16 décembre 2021, disponible sur : www.treasury.gov.

Un deuxième objectif est de pallier les lacunes et contournements du système américain de contrôle des exportations. Comme le résume¹³ le conseiller à la sécurité nationale Jake Sullivan, l'objectif est de cibler « les flux d'investissements américains sortants qui pourraient contourner l'esprit des contrôles à l'exportation ou renforcer

La principale inquiétude est que les investissements s'accompagnent de transferts de technologies et de « bénéfiques intangibles »

la capacité technologique de nos concurrents d'une manière préjudiciable à notre sécurité nationale ». La principale inquiétude est que les investissements américains s'accompagnent de transferts de technologies mais aussi de « bénéfiques intangibles » fournis aux entreprises chinoises (et non couverts par le contrôle des exportations), tels que¹⁴ le mentorat, l'aide à la gestion, la reconnaissance liée au nom, les réseaux d'investissements et de

talents, etc. En outre, les listes de contrôle des exportations comme l'*Entity List* n'interdisent pas les transactions financières. Certains acteurs américains s'en offusquent : si une technologie est interdite à l'export, pourquoi autoriserait-on une personne américaine à investir dans le développement en Chine de cette même capacité en utilisant des technologies étrangères ?

Certaines mesures poursuivent un troisième objectif : la protection des « capacités nationales critiques » américaines, au sens large (technologies, médicaments, réseau électrique, chaîne d'approvisionnement de la défense, etc.)¹⁵. En réponse à la chute des capacités de production américaines, le but est de contrôler les investissements sortants, qui sont en fait des délocalisations d'usines vers la Chine (ou ailleurs) afin d'éviter le déplacement de chaînes d'approvisionnement stratégiques hors du territoire américain.

Cette pluralité d'objectifs sous-tend les différentes propositions américaines de contrôle des investissements sortants, telles que le décret du 9 août 2023 et les projets de lois actuellement étudiés par le Congrès (voir tableau 1).

13. J. Sullivan, « Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the NSCAI Emerging Technology Summit », 13 juillet 2021, disponible sur : www.whitehouse.gov.

14. S. Bauerle Danzman et E. Kilcrease, « Sand in the Silicon: Designing an Outbound Investment Controls mechanism », *Atlantic Council*, 14 septembre 2022 ; « Examining Outbound Investment », Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs », U.S. Senate, 29 septembre 2022.

15. « National Critical Capabilities Defense Act of 2023, H.R. 3136 », U.S. Congress, 9 mai 2023, disponible sur : www.congress.gov.

Le décret du 9 août 2023 : secteurs ciblés et extraterritorialité

Annoncé comme « imminent » depuis plusieurs mois, le décret présidentiel 14105 sur les « investissements américains dans certaines technologies de sécurité nationale » chinoises a été publié le 9 août 2023¹⁶. Il s'accompagne d'une proposition de règle publiée par le département du Trésor, qui recevra les commentaires du public jusqu'à fin septembre et devrait publier la version finale de la règle début 2024. Par celle-ci, le Trésor envisage de cibler certaines transactions vers la Chine (et Hong Kong et Macao) menées par des « personnes américaines » dans trois secteurs :

- ▀ les semi-conducteurs et la micro-électronique (dont les supercalculateurs) ;
- ▀ les technologies de l'information quantique (ordinateurs quantiques et leurs composants, capteurs quantiques, systèmes de communication quantiques) ;
- ▀ les systèmes d'Intelligence artificielle (IA) conçus pour certains usages (militaires, renseignement gouvernemental, surveillance de masse, cybersécurité, etc.).

Initialement envisagés, les secteurs des bio-technologies et des technologies vertes ne sont finalement pas (pour l'instant) inclus.

Il ne s'agit pas d'un « CFIUS inversé » imposant un examen au cas par cas des investissements. En fonction des technologies concernées, le Trésor imposera soit des exigences de notification, soit une interdiction d'effectuer la transaction. L'objectif est double : d'abord, les notifications permettront d'améliorer la visibilité du gouvernement sur ces flux. Surtout, le but est de stopper les transactions qui, grâce aux « bénéfiques intangibles » qu'elles fournissent, contribuent aux progrès de la Chine dans les « technologies et produits qui sont critiques pour [ses] capacités militaires, de renseignement, de surveillance ou cybernétiques » représentant une « menace extraordinaire à la sécurité nationale des États-Unis¹⁷ ». Dans la continuité de la rhétorique américaine des derniers mois, l'exécutif insiste sur le lien avec les capacités militaires chinoises pour justifier ces restrictions, qui se veulent effectivement étroitement ciblées.

**Le Trésor imposera
des exigences de
notification et des
interdictions**

16. J. Biden, « Executive Order on Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern », EO 14105, 9 août 2023, disponible sur www.whitehouse.gov ; « Provisions Pertaining to U.S. Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern », Investment Security Office, 14 août 2023, disponible sur : www.federalregister.gov.

17. J. Biden, « Executive Order on Addressing United States Investments », *op. cit.*

Les transactions visées sont les futurs investissements non passifs : fusions et acquisitions, capital-investissement, capital-risque, investissements sur site vierge (*greenfield*), *joint-ventures*, certains financements de dette. Les investissements dans les titres cotés en Bourse ou les investissements négociés en bourse ne devraient pas être concernés.

Plus limitée que certains ne l'avançaient, cette proposition de règle préserve toutefois une large marge de manœuvre pour l'exécutif. D'abord car celle-ci recèle certaines ambiguïtés – notamment sur les transactions couvertes et la définition d'une « personne américaine » –, rendant l'ampleur et la portée extraterritoriale des mesures encore incertaine. Le Trésor envisage ainsi d'inclure les transactions indirectes (par exemple, une entreprise américaine investissant « en connaissance de cause » dans une entité d'un pays tiers pour qu'elle investisse en Chine) pour éviter des contournements de la règle. De même, la définition des « personnes américaines » (*U.S. persons*) soumises aux restrictions semble très large, incluant toute succursale étrangère d'une entité organisée en vertu des lois des États-Unis. Une entreprise européenne ayant une succursale aux États-Unis pourrait donc être considérée comme une « personne américaine » et voir ses investissements en Chine soumis à ces interdictions et exigences de notification¹⁸. En outre, il est explicitement prévu que la liste des technologies puisse évoluer, une réévaluation étant demandée un an après la date effective des réglementations, puis périodiquement.

La position du Congrès sur le sujet a considérablement évolué

La position du Congrès sur ce projet de règlement a considérablement évolué ces derniers mois. Alors que jusqu'à récemment, certains élus influents – comme les républicains Pat Toomey (sénateur et membre de la commission bancaire, du logement et des affaires urbaines)¹⁹ et Patrick McHenry (représentant et président du comité sur les services financiers)²⁰ – critiquaient tant le projet que la méthode d'action, le décret présidentiel a été bien reçu à la fois par les élus réticents²¹ et par les partisans de restrictions massives, le qualifiant de « petit pas dans la bonne direction²² ».

18. R. Goujon, C. Vest et T. Hanemann, « Big Strides in a Small Yard: The New US Outbound Investment Screening Regime », Rhodium Group, 11 août 2023, p. 5.

19. Voir les déclarations du sénateur Pat Toomey lors de l'audience au Sénat : « Examining Outbound Investment », Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, 29 septembre 2022.

20. P. McHenry, « Letter to Secretary Yellen on Outbound Investment Executive Order », Financial Services Committee, 26 mai 2023, disponible sur : <https://financialservices.house.gov>.

21. P. McHenry, « McHenry, Luetkemeyer Statement on Biden Administration's Outbound Investment Executive Order », Financial Services Committee, 9 août 2023, disponible sur : <https://financialservices.house.gov>.

22. M. Gallagher, « Statement on President Biden's Executive Order to Curb U.S. Investment in China », Select Committee on the Chinese Communist Party, 10 août 2023, disponible sur : <https://selectcommitteeontheccp.house.gov>.

Les propositions encore à l'étude au Congrès

Ce consensus émergent rend probable l'adoption par le Congrès d'autres mesures sur les investissements américains en Chine ces prochains mois (voir tableau 1).

Le projet de loi National Critical Capabilities Defense Act (NCCDA)

Une proposition de loi bipartisane sur le contrôle des investissements sortants, le *National Critical Capabilities Defense Act*, est régulièrement déposée au Congrès depuis plusieurs années. Elle prévoit la création d'un « comité sur les capacités critiques nationales » interagence. Il serait chargé de la mise en œuvre des interdictions et obligations de notifications imposées aux investissements vers les « pays préoccupants²³ ». Ce projet répond au troisième objectif cité plus haut : il vise à éviter toute transaction délocalisant ou affaiblissant les capacités manufacturières et technologiques jugées critiques. À cause de ce large objectif, les versions initiales du texte ont suscité une levée de boucliers de l'industrie et d'une partie du Congrès²⁴. En conséquence, la version déposée à la Chambre en mai 2023 recentre la définition des « secteurs des capacités critiques nationales » autour d'un petit nombre de technologies, telles que les semi-conducteurs, les batteries, l'IA, le quantique, l'automobile, etc²⁵. Elle conserve toutefois l'ambition d'« éviter que l'innovation et les emplois américains ne tombent entre les mains des Chinois²⁶ ».

Les critiques des acteurs publics et privés à l'encontre des projets de lois très larges sont nombreuses : risque d'infliger un désavantage compétitif aux entreprises américaines, de ralentir tous les investissements à cause des procédures bureaucratiques, et de dupliquer les autorités existantes (notamment le contrôle export). Le manque de visibilité sur les flux d'investissements existants complique également l'ambition législative. L'adoption d'une version du NCCDA (ou toute autre législation) imposant des interdictions sur un vaste champ d'investissements sortants semble donc peu probable à court terme. Toutefois, l'ambition derrière ce texte – que « les technologies du futur [...] soient développées aux États-Unis, fabriquées aux États-Unis, par des travailleurs américains²⁷ » – restera le moteur de prochaines propositions de l'exécutif et du Congrès.

23. U.S. Congress, « National Critical Capabilities Defense Act of 2023 », 9 mai 2023, disponible sur : www.congress.gov.

24. Le Rhodium Group estimait ainsi en 2022 que 43 % des IDE américains vers la Chine de ces vingt dernières années auraient été couverts par les larges catégories définies dans le NCCDA (dans sa version de 2021).

25. « National Critical Capabilities Defense Act of 2023 », *op. cit.*

26. B. Casey, « How to Keep American Jobs and Innovation out of Chinese Hands », *The Hill*, 6 mars 2023.

27. Comme le résume le sénateur démocrate Sherrod Brown dans son discours d'introduction à l'audience sénatoriale : « Examining Outbound Investment », Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, 29 septembre 2022.

Les autres projets de loi en discussion

D'autres initiatives sont en discussion, à différents stades d'avancement.

Le *Chinese Military and Surveillance Company Sanctions Act*, proposé pour la première fois en 2021 et représenté en février 2023, appelle le président à sanctionner plus fermement les entreprises chinoises déjà inscrites sur la liste CMIC, en coupant certaines voies de financement encore autorisées aujourd'hui (notamment par action ou emprunt).









Dans la version du *National Defense Authorization Act* adoptée par le Sénat fin juillet 2023, l'amendement 931 chargerait le département du Trésor d'imposer une exigence de notification (mais pas d'interdiction) sur les investissements vers les « pays préoccupants » (Corée du Nord, Chine, Iran, Russie) dans certaines technologies, dont les semi-conducteurs avancés, l'IA, le quantique, les technologies hypersoniques, les communications par satellite²⁸. Cette provision n'est pas présente dans le texte déjà voté par la Chambre, son adoption dans le texte final prévu pour l'automne 2023 est donc encore incertaine.

De nouvelles propositions seront sans doute avancées dans les prochains mois puisqu'au printemps 2023. Le chef de la majorité du Sénat Chuck Schumer a chargé plusieurs présidents de commission de travailler sur un projet de loi bipartisan, le *China Competition Bill 2.0*. L'un des cinq objectifs annoncés est de « réduire les flux d'investissement vers le gouvernement chinois » afin que « les États-Unis et leurs alliés ne soient pas la source de financement de [ses] avancées technologiques²⁹ ». Le texte n'a toutefois pas encore été présenté et le contour des articles concernant les investissements sortants reste à définir.

28. « Title VIII – Protection of Covered Sectors », amendement 931 au *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2024*, adopté par le Sénat le 27 juillet 2023. L'amendement reprend le texte du projet de loi *Outbound Investment Transparency Act* proposé au Sénat le 27 juillet 2023.

29. « Senate Dems Launch Initiative to Advance National Security & Create China Competition Bill 2.0 », U.S. Senate, 3 mai 2023, disponible sur : www.reed.senate.gov.

**Tableau 1 : Principales mesures exécutives et législatives
sur les investissements américains en Chine**

TITRE DE LA MESURE	ÉLABORÉE PAR	CONTENU DE LA MESURE	ÉTAT D'AVANCEMENT
Executive order 13959	Exécutif  (le président)	Établit une nouvelle liste d'entités militaires chinoises (Non-SDN List of Chinese Military Industrial Complex Companies) et interdit les transactions sur les titres publics. Ne concerne pas leurs possibilités de financement sous d'autres formes, comme par actions ou par emprunt.	Publié le 12 novembre 2020 ✓
Executive order 14032	(le président)	L'EO 14032 transfère la responsabilité de la liste au département du Trésor et étend les restrictions aux entités du secteur des technologies de surveillance.	Publié le 3 juin 2021 ✓
CHIPS and Science Act	Congrès 	Créent un programme de subvention et impose aux entreprises de semi-conducteurs en bénéficiant certaines interdictions et obligations de notification (notamment sur les investissements impliquant l'expansion des capacités de fabrication de semi-conducteurs dans les « pays préoccupants »)	Promulguée le 9 août 2022 ✓
National Security Guardrails for the CHIPS for America Incentives Program	Exécutif  (CHIPS Program Office, Department of Commerce)	Charge le département du Trésor d'imposer des interdictions et exigences de notification pour certains investissements non passifs à destination de secteurs chinois « critiques pour les capacités militaires, cyber, de renseignement, ou de surveillance » : l'IA, les semi-conducteurs et le quantique.	Publié le 23 mars 2023 ✓
Executive order 14105	Exécutif  (le président)	Charge le département du Trésor d'imposer des interdictions et exigences de notification pour certains investissements non passifs à destination de secteurs chinois « critiques pour les capacités militaires, cyber, de renseignement, ou de surveillance » : l'IA, les semi-conducteurs et le quantique.	Publié le 9 août 2023, assorti d'une proposition de règle. La règle finale devrait paraître début 2024.
Chinese Military and Surveillance Company Sanctions Act (H.R.760)	Congrès  (House Committees on Foreign Affairs and Financial Services)	Appellerait le président à sanctionner plus fermement les entreprises de la liste CMIC, en interdisant les transactions encore autorisées aujourd'hui avec ces entités (notamment certains financements par action ou emprunt).	Première version proposée en 2021, reproposée en février 2023.
"Title VIII – Protection of Covered Sectors", Amendement 931 du National Defense Authorization Act for Fiscal year 2024 (S. 2226)	Congrès  (Sénateurs Casey et Comyn)	Chargerait le département du Trésor d'imposer une exigence de notification (mais pas d'interdictions) sur les investissements vers les « pays préoccupants » (Corée du Nord, Chine, Iran, Russie) dans certains secteurs, dont : les semi-conducteurs avancés, l'IA, le quantique, les technologies hypersoniques, les communications par satellite. Demanderait au département d'État de travailler avec les alliés et partenaires pour qu'ils développent des mécanismes similaires.	Adopté en juillet 2023 dans le projet de loi du Sénat mais pas celui de la Chambre. Le texte final est attendu pour l'automne 2023.
National Critical Capabilities Defense Act (H.R.3136)	Congrès  (House Committee on Ways and Means ; Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs)	Créerait un « Committee on National Critical Capabilities » chargé d'examiner les transactions « qui pourraient menacer la sécurité nationale américaine », effectuées par des entreprises américaines dans les « secteurs des capacités nationales critiques » (semi-conducteur, batteries, IA, quantique, etc.) et autoriserait leur suspension ou interdiction.	Première version proposée fin 2020, reproposée pour la dernière fois à la Chambre en mai 2023. Adoption peu probable en l'état (peut-être une version révisée au périmètre réduit)
China Competition Bill 2.0	Congrès  (Senate Majority Leader Chuck Schumer et ses collègues démocrates)	L'ambition générale a été annoncée mais pas encore le texte du projet de loi lui-même. Les premiers objectifs sont de limiter les flux de technologies avancées et d'investissements vers la Chine. Selon l'annonce officielle, « les États-Unis devraient autoriser le <i>screening</i> des investissements dans certains secteurs clés pour empêcher le capital américain d'aller dans des entreprises chinoises ».	Encore indéfini, le texte de loi n'ayant pas encore été introduit au Congrès.

Quelle réflexion en Europe ?

Le sujet des risques associés aux investissements dans les secteurs technologiques chinois et des mesures pour mieux connaître et contrôler ces flux fait l'objet d'une attention politique croissante ces derniers mois. À l'initiative : les États-Unis, qui viennent d'adopter par décret présidentiel un programme de notifications et interdictions à portée extraterritoriale. Cette mesure, bien que ciblée, reflète les

« Ce n'est que le
début d'un
processus itératif »

prémices de l'éloignement américain d'une position traditionnelle de défenseur d'un environnement d'investissement mondial ouvert. Et, comme le résume³⁰ un ancien directeur du Conseil de sécurité nationale, « ce n'est que le début d'un processus itératif » : de nouvelles mesures exécutives et législatives sont probables sur le court ou moyen terme. Toutes incluront une volonté de

coopérer avec les alliés, car les conséquences d'une action isolée des États-Unis seraient douloureuses pour les entreprises américaines.

Face aux initiatives et incitations américaines, l'Union européenne inclut depuis quelques mois des éléments de langage sur les investissements sortants et leur contrôle, bien que toujours au conditionnel. Par exemple, le programme de travail 2023 de la Commission³¹, le communiqué conjoint entre Ursula von der Leyen et Joe Biden en mars 2023³², et les communiqués publiés à l'issue du G7³³ et du Conseil pour le commerce et les technologies³⁴ en mai 2023 indiquent tous que « des mesures appropriées pour répondre aux risques liés aux investissements sortants pourraient être importantes pour compléter les outils existants de contrôles ciblés sur les exportations et les investissements entrants³⁵ ». Certains États membres l'évoquent également dans leurs documents nationaux, comme l'Allemagne qui a repris la même formulation dans sa stratégie sur la Chine³⁶.

Pendant, au niveau étatique comme européen, cette réflexion est encore embryonnaire. L'Union européenne a bien annoncé, dans la stratégie européenne en matière de sécurité économique, une « initiative » sur le sujet d'ici la fin de l'année, mais

30. Peter Harrell, au cours de l'événement virtuel « The Outbound Investment EO: Whats' in, what's out, and what does it all mean? » du Center for a New American Security, le 11 août 2023.

31. « Commission Work Programme 2023 », Commission européenne, 18 octobre 2022.

32. J. Biden et U. Von der Leyen, « Joint Statement by President Biden and President von der Leyen », Commission européenne, 10 mars 2023, disponible sur : <https://ec.europa.eu>.

33. « G7 Leaders' Statement on Economic Resilience and Economic Security », Conseil européen, 20 mai 2023, disponible sur : www.consilium.europa.eu.

34. « Joint Statement EU-US Trade and Technology Council », Commission européenne, 31 mai 2023, disponible sur : <https://ec.europa.eu>.

35. Cette formulation est utilisée à la fois dans le communiqué du G7 et du CCT.

36. « Strategy on China of the Government of the Federal Republic of Germany », Government of the Federal Republic of Germany, 13 juillet 2023, p. 41.

son contenu semble encore flou³⁷. Pour les États membres, l'objectif est surtout pour l'instant d'analyser les conséquences des mesures américaines sur leurs entreprises, et de mesurer si des risques réels pour la sécurité résultent des investissements européens. Cette tâche est toutefois rendue difficile par le manque de données disponibles sur les flux existants. Enfin, comme sur la question du contrôle export, l'articulation entre les initiatives annoncées par la Commission et la compétence des États membres sur les sujets de sécurité nationale est parfois source de friction.

L'attention portée au contrôle des investissements sortants pourrait donc renforcer la coordination transatlantique, comme l'illustrent les déclarations conjointes. Cependant, vu le niveau de crispation à Washington, elle risque aussi de multiplier les barrières réglementaires sur les flux d'investissements internationaux et les interventions protectionnistes.

Mathilde Velliet est chercheuse au programme Géopolitique des technologies de l'Ifri et doctorante à l'université Paris Cité et l'université d'Aix-Marseille.

Comment citer cette publication :

Mathilde Velliet, « Limiter les investissements technologiques vers la Chine : Initiatives et débats aux États-Unis », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 31 août 2023.

ISBN : 979-10-373-0746-0

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

© Tous droits réservés, Ifri, 2023

Couverture : © Karolina Grabowska

37. « Une approche de l'UE pour renforcer la sécurité économique », Commission européenne, 20 juin 2023, disponible sur : <https://ec.europa.eu>.



27 rue de la Procession
75740 Paris cedex 15 – France

lfri.org

