

Chine / États-Unis : réguler et protéger les Big Tech

Description

Donald Trump a fait trembler Huawei et les équipementiers chinois. Xi Jinping est beaucoup plus efficace : c'est tout le secteur du numérique chinois qui se retrouve soumis à des contraintes nouvelles et multiples en quelques mois. Il s'agit là d'un renversement de situation sans précédent. En effet, la Chine a jusqu'alors protégé ses acteurs du numérique en interdisant les concurrents étrangers et en leur laissant une très grande liberté d'action. Ces avantages sur le marché chinois devaient faciliter ensuite leur développement à l'échelle internationale. Cette stratégie est au cœur du conflit technologique qui oppose la Chine aux États-Unis ([voir La rem, n°52, p.96](#)). Mais la puissance que ces acteurs ont pu acquérir sur le marché chinois les expose désormais à une intervention du régulateur, bras armé du pouvoir politique en Chine. Aux États-Unis, les mêmes enjeux conduisent Joe Biden et le Congrès à se mobiliser contre les Big Tech et, en même temps, à miser sur eux pour renforcer la cyberprotection du pays et pour dynamiser l'économie. Préoccupations nationales et enjeux géostratégiques font ainsi souffler des vents contraires : si, en Chine, les premières semblent l'emporter sur les seconds, les équilibres sont encore incertains aux États-Unis.

LE POUVOIR ASSOCIÉ AUX OUTILS QU'ILS PROPOSENT LEUR DONNE LES MOYENS D'AGIR SUR LA SOCIÉTÉ

La crise sanitaire a sans conteste favorisé la prise de conscience de la dimension essentielle et stratégique des acteurs du numérique dans l'économie mais, plus fondamentalement, sur le tissu social. Les pays adeptes du numérique qui disposent sur leur territoire des ressources permettant d'en mobiliser rapidement les outils et dont les citoyens sont capables de se les approprier ont pu, après une phase douloureuse d'adaptation, organiser autrement la vie quotidienne sans que celle-ci ne s'arrête brutalement sous la pression sanitaire. Essentiels, ces acteurs du numérique sont aussi une source d'inquiétude : le pouvoir associé aux outils qu'ils proposent leur donne les moyens d'agir sur la société.

Si les années 1950 ont été celles de la prise de conscience des risques que comportaient les médias de masse (développement des *mass communication studies* et premiers rapports sur la responsabilité sociale des médias aux États-Unis), les années 2000 seront peut-être celles d'une prise de conscience du risque technologique lié à l'émergence des plateformes, ces

acteurs internationaux du numérique qui structurent en profondeur l'organisation de l'internet. Partant, plateformes et pouvoir politique sont en compétition : Politico vient d'ailleurs de lancer un site, aux États-Unis, qui informe des décisions des leaders de l'univers des technologies – un moyen de compléter son activité historique d'analyse des coulisses du pouvoir politique. Ce dernier est toutefois dans une situation complexe. Il a, grâce à la réglementation, le pouvoir de contraindre les Big Tech. Mais ceux-ci sont aussi la garantie de la performance d'un pays, donc du soutien que les citoyens peuvent apporter au politique. Et, à l'échelle internationale, disposer sur son territoire des sièges sociaux des Big Tech donne les moyens d'exercer un *soft power* incomparable : la capitalisation boursière postpandémie des Gafam américains – Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft – est presque trois fois supérieure au PIB de la France.

En Chine, le politique a finalement emporté dans la balance des pouvoirs au point d'ouvrir un chapitre nouveau des relations entre l'État et les géants numériques, sommés de revoir leurs objectifs stratégiques. Dans un premier temps, la reprise en main des Big Tech chinoises par le pouvoir politique a pu être interprétée comme une volonté de limiter les velléités d'émancipation politique de leurs dirigeants : pour avoir critiqué le régulateur financier, Jack Ma a dû disparaître des écrans chinois et renoncer à l'introduction en Bourse de sa fintech Ant (voir [La rem n°57-58, p.96](#)). Depuis, Ant Group s'est restructuré dans une holding financière contrôlée par l'État chinois, et Alibaba, dont Ant était la filiale, a été soumis à une amende très lourde, de 18 milliards de yuans (2,35 milliards d'euros). Dans cette restructuration, le politique a aussi exigé l'abandon, par Ant, de son avantage compétitif : la connaissance des comportements d'achat et des modes de vie d'une multitude de Chinois grâce au site e-commerce et aux paiements généralisés sur mobile avec Alipay. D'ordinaire, ces données sur le consommateur (et sur le citoyen) chinois, qui ont permis à Ant d'établir un système performant de notation de la solvabilité des consommateurs chinois, doivent être partagées avec les autres banques qui proposent des crédits. Ce qui faisait la force d'Ant devient, *de facto*, le levier d'une politique nationale de contrôle de l'endettement des foyers. Autant dire que la réglementation chinoise des Big Tech vise, certes, à protéger les droits des consommateurs, mais également à affermir le pouvoir de l'État sur la société chinoise.

LA RÉGULATION CHINOISE DES BIG TECH VISE À AFFERMIR LE POUVOIR DE L'ÉTAT

Le 15 mars 2021, le président chinois, Xi Jinping, annonçait la nécessité d'établir, pour des plateformes arrivées à maturité, « un système de gouvernance qui donne autant d'importance au développement qu'à la réglementation, favorisant la concurrence équitaine, la lutte contre les monopoles et l'expansion désordonnée du capital ». L'intention s'apparente ici à une volonté de réglementation à l'encontre d'acteurs

qui, sommés de se développer le plus rapidement possible, ont pu prospérer dans un environnement totalement d'origine. Elle tend à une normalisation, à l'instar des efforts entrepris, aux États-Unis comme en Europe, pour mieux encadrer les activités des géants du numérique. Après les fintechs, qui ont déjà dissocié clairement activités de paiement en ligne et octrois de crédits, la Chine tente de bloquer l'émergence des monnaies alternatives reposant sur la blockchain – ainsi du Bitcoin dont le cryptage est assuré pour l'essentiel sur son territoire.

Elle a fait fermer nombre de serveurs qui, très gourmands en électricité, n'aidaient pas non plus le pays à améliorer son bilan carbone. Le yuan, le projet de monnaie numérique de la Banque centrale chinoise, est amené à devenir la seule monnaie numérique autorisée. Et la monnaie nationale, le yuan, va gagner en importance sur le dollar pour les entreprises chinoises : le 6 juillet 2021, la Chine annonçait le renforcement des conditions de protection des données sensibles pour ses entreprises qui comptent s'introduire en Bourse à l'étranger, se donnant alors les moyens de rapatrier nombre d'introductions sur son territoire pour que ses géants technologiques soient contrôlés par des capitaux nationaux. Cette annonce est intervenue six jours après l'entrée à la Bourse de Wall Street de Didi, un équivalent chinois d'Uber, et cela malgré une demande de report de la part des autorités chinoises. Depuis, les activités de Didi sont passées au crible par les différentes administrations chinoises, l'application a été retirée des magasins d'applications en Chine et son cours en Bourse a été presque divisé par deux. C'est là toute la particularité de la régulation financière chinoise : elle se double, quand le politique l'exige, d'enquêtes en cascade de toutes les administrations afin que la pression exercée soit à son comble.

OUVRIR UN ESPACE À DE NOUVEAUX CONCURRENTS AFIN DE RELANCER L'INNOVATION

La même normalisation est annoncée pour la gestion des données personnelles, la Chine ayant produit une réglementation assez protectrice pour le consommateur, proche donc dans son inspiration du RGPD (règlement général sur la protection des données) européen, qui s'applique depuis le 1^{er} septembre 2021. Le 17 août 2021, un nouveau cadre réglementaire a été présenté, qui vise à limiter cette fois-ci les pratiques anticoncurrentielles, comme les exclusivités forcées très courantes en Chine sur les sites d'e-commerce (l'accès à un site d'e-commerce est, par exemple, assorti d'une obligation de n'accepter que les paiements réalisés avec le système de son propriétaire) ou dans le secteur de la livraison de repas (un restaurant qui s'inscrit auprès d'un service de livraison doit, pour être référencé, s'engager à ne pas faire appel à un service concurrent). Toutes ces pratiques, qui relèvent de la concurrence déloyale, vont donc être plus sévèrement sanctionnées. De ce point de vue, ces nouvelles règles, qui viennent combler un vide réglementaire, alignent l'internet chinois sur les standards internationaux en protégeant notamment le consommateur et en interdisant la constitution de monopoles. Avec la dissociation d'Ant et

d'Alibaba, avec également le nouveau cadre réglementaire de l'antitrust chinois, l'objectif est en effet de mieux réguler les Big Tech chinoises pour ouvrir un espace de nouveaux concurrents afin de relancer l'innovation. Des enjeux semblables agitent, au même moment, le monde politique américain.

Mais la priorité du politique sur l'économie est bien plus forte en Chine qu'aux États-Unis, quitte à prendre le risque de saper la confiance que nombre d'investisseurs avaient dans les grands groupes chinois de l'internet. Ce risque-là est majeur parce qu'il pourrait conduire, avec le retrait des investisseurs internationaux, à un moindre financement de l'innovation. Cette priorité donnée au politique a été affirmée le 23 juillet 2021 à l'occasion de la publication de la nouvelle réglementation devant s'appliquer au soutien scolaire en ligne privé. Ce secteur de l'edtech a d'ailleurs interdiction de réaliser des bénéfices, ce qui revient peu ou prou à annoncer l'abolition des cours privés dans un pays où la réussite scolaire est un mantra et où la pression sociale et familiale exercée sur les étudiants est parmi les plus fortes du monde, ce qui expliquait la santé florissante de ces groupes de soutien scolaire en Chine. En quelques heures, ces sociétés voyaient leur cours en Bourse s'effondrer, entraînant dans leur sillage toutes les valeurs technologiques chinoises. Même cotées à New York, les Big Tech chinoises font d'abord des affaires en Chine, où elles ont eu du mal à anticiper le changement annoncé du contexte réglementaire. Outre un droit de la concurrence renforcé, une meilleure protection du consommateur et de ses données, la Chine innove aussi avec une réglementation proprement idéologique quand, d'un coup, le capitalisme est exclu du secteur de l'éducation en ligne. Dès lors, la liste des nouvelles contraintes devient potentiellement infinie, au gré des attentes que le politique ne manquera pas d'adresser à ses géants de la technologie.

Le jeu vidéo est un bon exemple du traitement de plus en plus politique des activités commerciales des géants chinois, le leader mondial Tencent ([voir La rem n°40, p.64](#)) étant ici le plus exposé.

UN TRAITEMENT DE PLUS EN PLUS POLITIQUE DES ACTIVITÉS COMMERCIALES DES GÉANTS CHINOIS

Après une campagne de presse, début août 2021, démontrant l'effet des jeux vidéo sur les plus jeunes et sorte de drogue électronique les détournant de l'effort scolaire et du travail, Tencent a choisi d'interdire aux moins de 12 ans de procéder à des paiements en ligne sur ses différents services et de limiter les moins de 18 ans à une heure de jeu vidéo par jour (et deux heures pendant les vacances), grâce à un système de reconnaissance faciale. Ces concessions ont été considérées comme insuffisantes : le 30 août 2021, la pratique des jeux vidéo a été limitée par l'autorité chinoise en charge de l'audiovisuel à trois heures par semaine pour les moins de 18 ans, et uniquement les vendredi, samedi et dimanche entre 20 heures et 21 heures. Une telle mesure,

Minimement politique, semble pourtant extrêmement risqué dans un pays où le jeu vidéo suscite l'engouement de la jeunesse au point d'avoir fait de la Chine le premier marché mondial pour le jeu vidéo sur mobile. C'est tout un secteur économique qui est ainsi mis à mal, après la destruction du marché du soutien scolaire en ligne. C'est aussi toute une partie de la jeunesse qui peut se sentir frustrée. Trois jours plus tard, le 27 août 2021, l'administration en charge de l'internet chinois avait présenté un projet de régulation des algorithmes, ces derniers étant considérés comme une menace pour « la sécurité intérieure, l'ordre social et l'ordre économique ». L'encore, la régulation est motivée par des enjeux politiques, la question économique arrivant tout à la fin : il sera certes interdit d'utiliser des algorithmes qui poussent à des dépenses excessives pour mieux protéger les consommateurs, mais pour le reste, par exemple les contenus recommandés sur les réseaux sociaux numériques, une autorisation préalable d'une autorité administrative sera nécessaire pour procéder à un ciblage.

Ces mesures ont finalement trouvé leur point d'aboutissement dans l'émergence d'un nouvel impératif politique porté par Xi Jinping : la « prospérité commune » et la lutte contre les dérives du capitalisme. Les dirigeants économiques chinois sont donc priés de favoriser une meilleure répartition de la richesse afin d'éviter que les inégalités très grandes de revenus ne conduisent à des tensions sociales en Chine ; ils sont également priés de faire refluer les images, les symboles, les modes qui pourraient progressivement détourner la population chinoise, notamment les plus jeunes, de l'effort qui lui est demandé dans ses études, en entreprise, mais également en société, où les normes à respecter sont rigides et où tout écart est sanctionné. Les paroles des karaokés sont « nettoyées », les influenceurs trop « fâmineux », paresseux et autres, sont évincés des réseaux sociaux, le temps de divertissement est fortement limité : le mode de vie « occidental » est condamné.

LA « PROSPÉRITÉ COMMUNE » ET LA LUTTE CONTRE LES DÉRIVES DU CAPITALISME

La tendance est trop récente pour statuer sur la réalité ou non d'un changement de stratégie du pouvoir chinois. Au moins est-il évident que se termine la phase libérale qui a permis aux dirigeants chinois du numérique de s'appuyer sur leur marché pour s'imposer ensuite à l'étranger, faisant de la Chine un rival sérieux des États-Unis dans le secteur technologique. La régulation nationale des activités des acteurs chinois de l'internet se met en place, qu'il s'agisse d'encadrer les pratiques commerciales afin de protéger aussi la concurrence et le consommateur ou qu'il s'agisse de réguler des acteurs économiques en fonction d'objectifs politiques. C'est enlever à ces mêmes acteurs une grande partie des moyens qui les ont favorisés, en Chine comme en dehors des frontières, pour s'imposer sur les marchés et innover. La socialisation du capitalisme chinois, plus que la régulation de ses marchés, souligne ainsi le dilemme auquel sont

confrontés les dirigeants du pays : ils ont besoin de grands groupes technologiques pour continuer de définir l'avance technologique américaine ; ils ont besoin aussi de limiter les pouvoirs de ces mêmes groupes sur la société chinoise au nom d'objectifs politiques. Or, le premier impératif exige des moyens que le second limite fortement en portant atteinte aux intérêts commerciaux des grands groupes de l'internet chinois. La mise en retrait de toute politique de fondateurs et de dirigeants de ces grands groupes témoigne de ce dilemme. Elle atteste de la soumission de l'économie au politique, en même temps qu'elle vide ces groupes de leurs gènes fondateurs. En 2020, Jack Ma s'est, le premier, mis en retrait d'Alibaba. En mars 2021, Colin Huang, le fondateur du site e-commerce Pinduoduo, prenait ses distances avec son groupe. En mai 2021, Zhang Yiming, le fondateur de TikTok, a pris lui aussi du recul. En septembre 2021, c'était au tour de Richard Liu, le fondateur de JD.com. On assiste donc à une éviction collective d'une partie significative du « top management » de l'internet chinois, qui ne manquera pas de peser sur les groupes concernés. Quant à l'effondrement du cours en Bourse de ces géants du numérique, c'est encore autant de moyens en moins pour financer l'innovation et le développement de nouvelles activités.

LA SOCIALISATION DU CAPITALISME CHINOIS, PLUS QUE LA RÉGULATION DE SES MARCHÉS

Si l'enjeu géostratégique ne protège plus suffisamment les Big Tech chinoises, sommées d'ailleurs de limiter leurs prétentions sur leur marché intérieur, les choses sont moins évidentes aux États-Unis, le premier rival de la Chine. Certes, Joe Biden a, dans sa campagne présidentielle, dénoncé le poids trop grand des plateformes, qui se retrouvent en mesure d'étouffer l'innovation en rachetant les start-ups les plus prometteuses ou qui peuvent brider la concurrence au profit de leurs propres services sur leurs places de marché. Le président américain donne donc des gages politiques : la régulation des plateformes doit progresser aux États-Unis, quitte à revoir en profondeur les règles du droit de la concurrence. En mars 2021, il a proposé la nomination de Lina Khan à la Federal Trade Commission (FTC), ce qui a été accepté par le Sénat. Lina Khan a ensuite été nommée présidente de l'institution. Connue pour avoir analysé l'inefficacité du droit actuel quand il s'agit de préserver la concurrence face aux plateformes « ces dernières baissant les prix (objectif proconsommateur du droit de la concurrence) tout en renforçant leurs positions sur le marché (pression concurrentielle à la baisse et pouvoir de marché de plus en plus élevé) », sa tâche sera toutefois immense. En effet, la FTC a perdu face à Facebook auquel elle reprochait d'abuser de sa situation de monopole sur les réseaux sociaux numériques en évinçant de son environnement toutes les applications rivales. Le 28 juin 2021, la justice américaine a considéré la plainte de la FTC comme insuffisamment fondée, rappelant que « la puissance de monopole est un terme en droit fédéral qui a un sens économique précis » : sa dénonciation politique ne saurait s'emparer des règles qui sont celles du droit.

Aux États-Unis, la régulation future des Big Tech va dépendre des majorités qui pourront émerger sur ces sujets au Congrès. Ce dernier s'appuie sur le rapport très critique contre les plateformes qu'il a publié le 6 octobre 2020 ([voir La rem n°56, p.65](#)) et qui a été adopté par la Chambre des représentants le 19 avril 2021, la majorité démocrate étant acquise dans cette institution du Congrès.

AUX ÉTATS-UNIS, REVOIR EN PROFONDEUR LES RÈGLES DU DROIT DE LA CONCURRENCE

Le 11 juin 2021, plusieurs propositions de lois visant à reformer les règles qui s'appliquent aux plateformes de plus de 600 milliards de dollars de capitalisation ou de plus de 50 millions d'utilisateurs mensuels ont été présentées à la Chambre des représentants. Ces propositions inscrivent dans la droite ligne des recommandations du rapport d'octobre 2020 : elles ciblent les seules plateformes pour lesquelles un droit adapté doit être imaginé. À la suite de Lina Khan, les représentants estiment effectivement que les modèles économiques des plateformes leur permettent d'échapper aux contraintes réglementaires qui devraient être les leurs. C'est le paradoxe antitrust d'Amazon pointé par la nouvelle présidente de la FTC : plus le groupe étend son emprise, plus les prix baissent ; or les théories classiques sur la concurrence considèrent à l'inverse que seule la concurrence favorise une baisse des prix sur le long terme. Parmi ces mesures envisagées par la Chambre des représentants, il est prévu de renforcer les moyens des agences fédérales comme la FTC en augmentant les droits que les sociétés payent quand elles leur soumettent un dossier pour étude ; il est prévu également de garantir la portabilité des données des utilisateurs quand ils changent de service. Ces deux propositions devraient pouvoir être votées aussi par le Sénat, où les républicains sont en meilleure position. Les trois suivantes ne le seront probablement pas. Le « Ending Platform Monopolies Act » vise à mettre en œuvre les obligations de scission évoquées dans le rapport d'octobre 2020 – par exemple, forcer Facebook à revendre WhatsApp et Instagram. Le « Platform Competition and Opportunity Act » demande aux plateformes, et non au régulateur, d'apporter la preuve qu'une opération de rachat envisagée ne limitera pas la concurrence. Enfin, l'« American Choice and Innovation Online Act » est plus consensuel, sauf la particularité prévue : une amende de 30 % sur son chiffre d'affaires pour toute plateforme qui privilégierait ses propres services par rapport à ceux des autres dans les recommandations faites à ses utilisateurs.

C'EST LE PARADOXE ANTITRUST D'AMAZON : PLUS LE GROUPE ÉTEND

SON EMPRISE, PLUS LES PRIX BAISSENT

Cet encadrement difficile des Big Tech aux États-Unis atteste aussi de jeux politiques complexes. Si tous les élus du Congrès sont conscients de la nécessité d'un meilleur encadrement des activités des plateformes, nombreux sont aussi ceux convaincus de l'importance des Big Tech américaines dans l'affrontement géopolitique qui se dessine avec la Chine. Ainsi, l'encadrement national des Big Tech ne doit pas porter atteinte à leurs pouvoirs à l'échelle internationale. C'est la position de l'administration Biden quand Janet Jellen, la secrétaire du Trésor, a demandé à la Commission européenne d'abandonner son projet de taxe numérique dès lors qu'un accord à l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) sur la forme de la fiscalité des multinationales a été trouvé. Cet accord sécurise l'environnement réglementaire des Big Tech dans le monde en même temps qu'il les protège de toutes les nouvelles initiatives de taxes diverses et variées.

Sources :

- « Pourquoi Xi Jinping mate les géants chinois du web », Sébastien Falletti, *Le Figaro*, 14 mai 2021.
- « Le Congrès américain veut contrer les Gafa », Pierre-Yves Dugua, *Le Figaro*, 14 juin 2021.
- « Lina Khan, bête noire des Gafa, prend la direction de la FTC », Chloé Woitier, *Le Figaro*, 17 juin 2021.
- « Facebook gagne une manche face à la FTC », Pierre-Yves Dugua, Chloé Woitier, *Le Figaro*, 30 juin 2021.
- « Palkin s'attaque à la suprématie américaine sur les Bourses », Joséphine Pasquier, *Le Figaro*, 7 juillet 2021.
- « La grande reprise en main de Palkin sème le doute chez les géants de la tech », Joséphine Pasquier, *Le Figaro*, 26 juillet 2021.
- « Les géants de l'Internet chinois mis au tapis par Palkin », Bastien Bouchaud, *Les Échos*, 2 août 2021.
- « La Chine tacle ses géants du jeu vidéo », Ciara Boulman, *Les Échos*, 4 août 2021.
- « Palkin durcit sa mise au pas des géants de la tech », Julie Zaugg, *Le Figaro*, 18 août 2021.
- « Tech chinoise : les investisseurs internationaux prennent peur », Sébastien Dumoulin, Laurence Bouisseau, *Les Échos*, 19 août 2021.
- « Les jeunes Chinois ne pourront jouer plus de 3 heures par semaine aux jeux vidéo », Nicolas Richaud, *Les Échos*, 31 août 2021.
- « En Chine, le grand coup de barre à gauche de Xi Jinping », Frédéric Schaeffer, *Les Échos*, 13 septembre 2021.

- « En Chine, le grand bond à gauche de Xi Jinping », Sébastien Falletti, *Le Figaro*, 15 septembre 2021.

Categorie

1. Articles & chroniques

date création

21 décembre 2021

Auteur

alexandrejoux