



La double menace de la Chine pour l'Europe

Comment le soutien de Pékin à Moscou et sa quête de domination en matière d'énergie électrique compromettent la sécurité de l'Europe

Par Liana Fix et Heidi Crebo-Rediker

Alors que le président russe Vladimir Poutine poursuit sa guerre brutale en Ukraine, le soutien de la Chine à la machine de guerre russe a alarmé les États-Unis et l'OTAN. Pékin n'aide pas seulement Moscou à échapper aux sanctions occidentales. Elle fournit également, par le biais de biens à double usage tels que des puces informatiques et des pièces de machines, une grande partie des intrants dont Poutine a besoin pour soutenir ses forces. À l'heure où l'Ukraine s'efforce de se doter de ses propres ressources militaires, ce commerce constitue une menace croissante pour les pays européens qui se trouvent à la porte de l'Ukraine.

En fait, soutenir la guerre de la Russie en Ukraine n'est qu'un des nombreux moyens par lesquels la Chine est devenue un défi majeur pour l'Europe. En 2024, Pékin est bien plus qu'un simple concurrent ou rival, comme l'UE décrit sa relation avec la Chine depuis 2019. En inondant les pays européens de panneaux solaires bon marché et, surtout, de véhicules électriques (VE) bon marché, Pékin menace également l'existence d'industries nationales essentielles dont le continent dépend. Combinée à la bouée de sauvetage économique et militaire qu'elle fournit à la Russie, la surcapacité industrielle de la Chine - c'est-à-dire sa pratique consistant à subventionner la production de plus de biens que nécessaire pour ensuite les écouler sur les marchés étrangers - constitue une menace importante pour la sécurité et l'économie de l'Europe, en particulier dans le secteur automobile. ↩

Pourtant, malgré ces préoccupations, la réponse de l'Europe est restée discrète. En ce qui concerne la Russie, l'Union européenne n'a placé que dix entreprises de Chine continentale sur sa liste de sanctions, en plus des entreprises basées à Hong Kong. Cette mesure est tellement marginale que, fin août, Pékin n'avait pas pris la peine de riposter. Lors de leurs voyages de printemps à Pékin, le chancelier allemand Olaf Scholz et le président français Emmanuel Macron ont demandé au dirigeant chinois Xi Jinping d'interdire les exportations à double usage. Pourtant, peu de temps après, Poutine a eu sa propre rencontre avec Xi, au cours de laquelle il a conclu de nombreux accords commerciaux et

de défense sino-russes, y compris des exercices militaires élargis. En ce qui concerne la politique industrielle, les droits de douane actuels de l'Europe sur les importations chinoises sont loin d'être suffisants pour endiguer le raz-de-marée de véhicules électriques chinois bon marché qui inondent actuellement le continent, et pour donner à l'industrie automobile européenne une marge de manœuvre suffisante pour rattraper son retard et survivre.

Jusqu'à présent, c'est Washington qui a pris les mesures économiques les plus sévères à l'encontre de Pékin. Mais l'Europe ne peut plus laisser cette question aux États-Unis. La guerre en Ukraine ne peut pas se terminer selon les termes de Kiev si la Russie reste une porte ouverte aux approvisionnements chinois, et l'Europe ne peut pas rester prospère si la Chine a presque carte blanche pour vider l'économie industrielle européenne de sa substance. Heureusement, l'Europe dispose de nombreux outils pour relever ce défi, mais elle doit commencer à les utiliser dès maintenant. Il est essentiel que Bruxelles et les États membres de l'UE démontrent qu'ils sont prêts à imposer leurs propres coûts à la Chine.

Le « made in China » de l'armée russe

L'impact de la Chine sur la guerre en Ukraine est peut-être l'une des menaces actuelles les plus négligées pour la sécurité européenne. Les Européens doivent abandonner l'illusion que Pékin est un spectateur attentif de la guerre ; la Chine a clairement choisi son camp. Prenons l'exemple de la taille des forces armées russes. En avril, les responsables de l'OTAN ont estimé que l'armée russe avait augmenté de 15 % depuis l'invasion de l'Ukraine en 2022. Selon les récentes estimations américaines, une grande partie de cette croissance est due au soutien de Pékin. En mai, un rapport de la Fondation Carnegie pour la paix internationale a estimé qu'en 2023, environ 90 % des importations que le G-7 a mises en évidence comme étant des technologies que la Russie cherche à utiliser pour soutenir sa guerre provenaient de la Chine.↵

Pékin a également renforcé ses liens militaires avec Moscou et ses proches alliés. En juillet, l'Armée populaire de libération de la Chine a participé à des exercices d'entraînement avec des soldats biélorusses en Biélorussie, plaçant pour la première fois des soldats chinois aux frontières européennes de l'OTAN. Toujours en juillet, les forces aériennes de la Russie et de la Chine ont fait voler des bombardiers stratégiques lors d'un exercice conjoint près de l'Alaska, ce qui a amené les États-Unis et le Canada à faire décoller des avions de chasse en réponse. Entre-temps, Pékin a modifié sa position diplomatique sur l'Ukraine, refusant de participer au sommet sur la paix qui s'est tenu en Suisse en juin parce que la Russie n'y était pas présente. Au lieu de cela, les responsables chinois ont fait pression, avec le gouvernement brésilien, pour obtenir leur propre plan de paix en six points qui ne mentionne pas la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine et qui appelle à geler le conflit selon des lignes qui permettraient à la Russie de conserver les territoires occupés.

Pour l'instant, Pékin continue de respecter les limites de la nature de son soutien militaire à la Russie et n'envoie pas d'aide militaire létale. Mais elle a de plus en plus dilué le sens de cette contrainte en fournissant à la Russie une énorme quantité de biens à double usage, ainsi que des pièces et des composants essentiels dont Moscou a besoin pour sa guerre en Ukraine. Les États-Unis ont ralenti le

transit de certains de ces biens - que la Chine orchestre en grande partie via Hong Kong - en appliquant des sanctions. Fin juillet, après que l'administration Biden a publiquement laissé entendre qu'elle envisageait des sanctions contre les banques chinoises, Pékin a annoncé qu'elle imposait des contrôles à l'exportation sur les drones à double usage. Malgré cela, comme l'a rapporté Bloomberg, la Chine et la Russie développent conjointement un nouveau drone d'attaque similaire au drone iranien 'Shahed', un projet qui rapproche encore plus Pékin du franchissement du seuil de l'aide létale. La Chine n'est pas un acteur neutre dans cette guerre. ↵

Pour la première fois, des soldats chinois ont participé à des exercices aux frontières européennes de l'OTAN. ↵

Pour convaincre Pékin de réduire significativement son soutien à la Russie, l'Europe a besoin d'un plan d'action concerté. Tout d'abord, en accord avec les États-Unis, les dirigeants européens doivent se mettre d'accord sur de nouvelles sanctions plus sévères ciblant un large éventail d'entreprises et d'institutions financières chinoises et pouvant être étendues en fonction des besoins. Convenue à l'avance, une telle approche collective indiquera à Pékin que l'Europe est prête à réagir et à renforcer les sanctions si la Chine continue de soutenir la Russie. Elle montrerait également que la question ukrainienne est suffisamment importante pour que les gouvernements européens agissent malgré la menace de représailles chinoises.

Lors de la mise en œuvre de ces mesures, les dirigeants européens devraient les communiquer dans le cadre de conversations directes avec Pékin. Sur le plan interne, les gouvernements européens devraient également prévoir la réaction probable de Pékin, notamment en répartissant les coûts économiques de toute retombée entre les États membres. Pour ce faire, ils peuvent s'inspirer des préparatifs de l'Europe en vue de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022, lorsque la Commission européenne a identifié les pays européens qui seraient les plus durement touchés par les sanctions imposées à la Russie et a présenté des solutions possibles pour atténuer et partager le fardeau. ↵

Deuxièmement, les Européens doivent mettre de l'ordre dans leurs propres restrictions à l'exportation. En juin 2023, des analystes de l'École d'économie de Kiev ont constaté que sur les 385 biens qu'ils ont déterminés comme étant des composants essentiels à la production militaire, moins de la moitié figuraient sur la liste de contrôle des biens à double usage de l'UE. Cela signifie que de nombreux biens à double usage susceptibles d'être exploités dans le cadre de la guerre en Ukraine parviennent encore à la Russie. En février, l'UE a mis à jour sa liste de biens communs hautement prioritaires - biens à double usage et de technologie avancée soumis à des sanctions - en coopération avec le Japon, le Royaume-Uni et les États-Unis. Toutefois, l'offre russe en matière de technologie du champ de bataille évolue constamment et, pour maintenir des sanctions efficaces, l'Europe doit continuellement mettre à jour sa définition des biens à double usage, en étroite coordination avec les États-Unis.

L'UE devrait également intensifier ses efforts de mise en œuvre pour empêcher le commerce indirect avec la Russie. Cela est particulièrement important pour les marchandises européennes exportées vers l'Asie centrale et le Caucase du Sud, où elles peuvent être expédiées vers la Russie. Depuis que l'Occident a imposé des sanctions à la Russie en 2022, de nombreux pays de l'UE ont enregistré des hausses significatives de leurs exportations vers le Kirghizstan, la Géorgie et d'autres pays, ce qui pourrait compenser jusqu'à un tiers des pertes d'exportations directes de l'UE vers la Russie, selon la Brookings Institution.

Enfin, les dirigeants européens doivent reconnaître que le soutien de la Chine à la Russie suit une logique stratégique et pas seulement commerciale ou économique. En aidant la Russie à soutenir la guerre en Ukraine, la Chine sape la sécurité européenne, empêche une victoire ukrainienne favorable à l'Occident et affaiblit l'ordre mondial dirigé par l'Occident. Dans le même temps, en soutenant l'expansionnisme de Moscou, Pékin tient l'OTAN en échec et détourne l'attention des États-Unis de l'Indo-Pacifique et de Taïwan. Imposer des coûts à la Chine pour son soutien à l'armée russe n'est donc pas seulement une mesure politique importante, c'est aussi un impératif pour la sécurité de l'Europe et de l'Occident.

L'Europe au bord du gouffre

Alors que la fourniture par la Chine de biens à double usage contribue à soutenir l'effort de guerre de la Russie, Pékin menace également la prospérité de l'Europe par ses politiques industrielles. La surcapacité de l'industrie automobile chinoise représente actuellement le plus grand risque pour l'Europe, étant donné le rôle crucial que joue l'industrie automobile européenne dans la croissance et l'emploi en Europe. Néanmoins, la réaction de l'Europe à l'afflux de VE chinois bon marché a été modérée par rapport à celle d'autres pays tels que le Canada et les États-Unis. Historiquement, la réponse insuffisante des États-Unis et de l'Europe au premier choc chinois - l'explosion des exportations manufacturières chinoises qui a commencé dans les années 1990 - s'est traduite par des industries décimées et la disparition de secteurs d'activité, avec les emplois et les écosystèmes d'innovation qui y sont associés. Plus récemment, l'industrie des panneaux solaires a servi d'exemple. Alors que l'Europe avait commencé à créer sa propre industrie, le vol de technologie et de propriété intellectuelle, combiné à des subventions massives, a permis à la Chine de surproduire et de saper la concurrence basée sur le marché en Europe et dans le reste du monde. De même, la surcapacité chinoise dans les secteurs de l'acier et de l'aluminium a entraîné une baisse massive de la production économiquement viable au niveau mondial et continue de le faire aujourd'hui. ↩

On peut soutenir que la production de masse de panneaux solaires chinois bon marché a été bénéfique pour la transition vers l'énergie propre au niveau mondial, et le même argument peut être avancé aujourd'hui en ce qui concerne les véhicules électriques et hybrides rechargeables chinois bon marché, en particulier compte tenu de la transition obligatoire de l'Europe vers des véhicules à zéro émission d'ici 2035. Mais les constructeurs automobiles européens constituent un secteur commercial bien plus stratégique que les fabricants de panneaux solaires. L'industrie représente directement plus de 10 % des emplois manufacturiers dans six pays membres de l'UE, soit environ 7 % du PIB de l'UE et 8,5 % de l'emploi manufacturier. L'Allemagne, avec ses principaux fabricants BMW, Mercedes et Volkswagen, est la plus menacée. ↩

Dans le même temps, il n'y a pas de précédent à l'ampleur de la menace que fait peser la Chine sur la production. L'ampleur des surcapacités chinoises, son contrôle des chaînes d'approvisionnement et des matériaux essentiels, ainsi que ses subventions opaques, éclipsent les exemples précédents tels que le Japon et la Corée à la fin du vingtième siècle. En l'absence de stratégies défensives et offensives réfléchies, ainsi que d'une réponse sophistiquée à la dépendance des entreprises allemandes à l'égard du marché chinois - il s'agit du plus grand marché pour les trois grands constructeurs automobiles

allemands -, l'Europe pourrait voir sa production automobile nationale décimée. Les constructeurs automobiles allemands, qui ont partagé au fil des ans leur précieux savoir-faire en matière d'ingénierie avec des partenaires chinois en coentreprise, s'opposent fermement à l'intervention de la politique européenne dans l'espoir de conserver leur position dominante, en particulier sur le marché chinois des voitures de luxe. Au-delà des parts de marché, elles s'appuient sur la technologie chinoise des véhicules électriques, notamment en matière de logiciels, d'électronique et de batteries. Mais les entreprises allemandes mènent une bataille perdue d'avance. Volkswagen pratique déjà des rabais importants sur ses voitures en Chine pour concurrencer les marques chinoises, et la part allemande du marché chinois des voitures de luxe, en particulier dans le domaine des VE, semble devoir céder la place aux marques chinoises également.

En août, la Commission européenne a modifié et abaissé les droits de douane préliminaires imposés en juin à plusieurs grands constructeurs automobiles chinois. Les droits de douane varient selon les constructeurs et le niveau maximal de 46,3 % ne s'appliquera qu'aux entreprises chinoises qui ne coopèrent pas à l'enquête de l'UE sur les subventions. Bien qu'ils soient inférieurs aux attentes de nombreux analystes, ces droits de douane seront probablement confirmés par les dirigeants européens en novembre. Les experts craignent qu'ils ne soient pas suffisants pour endiguer le tsunami des importations chinoises bon marché et des investissements chinois dans la production européenne, et pour donner à l'industrie automobile européenne une chance de rattraper son retard et de survivre. Il n'y a pas beaucoup de temps à perdre. En 2023, les véhicules électriques et hybrides chinois représentaient déjà 37 % de l'ensemble des importations de ce type en Europe, et les grandes marques chinoises rivalisent désormais pour supplanter les principales entreprises automobiles européennes. Les régulateurs européens doivent également rester vigilants face aux tentatives chinoises de contourner les règles de l'UE ou des États membres en mettant en place des chaînes d'assemblage de véhicules électriques européens « en kit » pour des voitures fabriquées en Chine. Au-delà du marché des véhicules à énergie nouvelle, la Chine a également augmenté ses exportations mondiales de voitures traditionnelles à moteur à combustion. Lorsque la Chine est devenue le premier exportateur mondial d'automobiles l'année dernière, environ trois quarts des voitures qu'elle exportait fonctionnaient à l'essence.

Freiner Pékin

Compte tenu des enjeux énormes, l'Europe devrait aborder la menace de la surcapacité avec la même logique stratégique que celle dont elle a besoin pour faire face au soutien de la Chine à la machine de guerre de la Russie. L'Europe est plus exposée aux effets des représailles économiques chinoises que les États-Unis, mais elle ne doit pas sous-estimer la force de sa main lorsqu'elle conçoit une réponse efficace aux exportations automobiles de la Chine. La Chine a grand besoin du marché européen car d'autres grands marchés, tels que les États-Unis et le Canada, se ferment rapidement, tandis que d'autres encore, dans le monde en développement, ne disposent pas des infrastructures ou des systèmes énergétiques nécessaires pour soutenir un grand marché des véhicules électriques dans un avenir proche. Dans son enquête en cours sur les subventions accordées par la Chine à son industrie des

véhicules à énergie nouvelle, la Commission européenne dispose d'une marge de manœuvre bien plus importante que ne le pensent les responsables européens. Ils devraient s'en servir.↵

Tout d'abord, l'UE devrait envisager d'augmenter les droits de douane au-delà de 46,3 %. Les mesures tarifaires actuelles constituent un pas dans la bonne direction et s'inscrivent dans une approche fondée sur des règles. Mais elles ne sont probablement pas assez élevées pour contrecarrer les subventions globales que la Chine offre à son industrie et seront donc insuffisantes en tant que stratégie défensive. Des mesures plus sévères de la part de Washington et d'Ottawa pour protéger leurs industries automobiles nationales signifient que davantage d'exportations chinoises se déplaceront vers l'Europe, où certains responsables sont prêts à sacrifier le secteur automobile européen aux objectifs climatiques et où certaines entreprises sont prêtes à réduire leurs activités européennes pour réussir en Chine. Les États-Unis ont estimé que la défense contre une surcapacité ou un dumping de cette ampleur n'est pas protectionniste ou anti-commerce, mais qu'il s'agit plutôt d'une tentative de protéger les entreprises et les travailleurs contre des distorsions massives non liées au marché dans une autre économie à grande échelle, avec d'importantes retombées économiques négatives. Bien qu'en augmentant davantage ses droits de douane, l'UE pourrait risquer une guerre commerciale à court terme avec la Chine et des contestations à l'OMC, les exportations chinoises de véhicules électriques dépendront en fin de compte de l'accès à l'Europe. Étant donné la propension de Pékin à monter les membres de l'UE les uns contre les autres et à armer ses chaînes d'approvisionnement, l'Europe devrait également envisager d'établir un mécanisme pour partager le fardeau de toute retombée d'une telle guerre commerciale.

Deuxièmement, les responsables européens devraient envisager d'emprunter certaines des tactiques de la Chine pour traiter avec Pékin. L'UE souhaite accueillir des investissements, notamment de la part des fabricants chinois de voitures et de batteries. Pourquoi ne pas s'inspirer de la stratégie chinoise de gestion des investissements dans ce secteur stratégique ? Au cours des dernières décennies, la Chine a attiré les investissements étrangers en promettant l'accès au plus grand marché mondial des véhicules commerciaux et de tourisme. Ce faisant, la Chine a pu fixer les règles d'engagement, y compris les exigences relatives aux coentreprises, les restrictions en matière de propriété, les transferts de technologie, les exigences en matière de localisation et l'utilisation d'une série d'autres mécanismes non liés au marché qui ont énormément profité à la Chine. L'Europe n'a pas besoin d'aller aussi loin, mais elle devrait utiliser la promesse d'accès au marché européen pour imposer des exigences et des restrictions.↵

Les responsables européens devraient envisager d'emprunter certaines des tactiques de la Chine pour traiter avec Pékin.↵

Pour aller plus loin, une approche connexe pourrait utiliser une panoplie d'outils européens, tels que le contrôle des investissements entrants, pour restreindre et gérer les investissements directs étrangers (IDE) chinois dans le secteur européen des véhicules électriques. Ces contrôles pourraient se fonder sur des critères spécifiques liés à la sécurité nationale, à la protection de l'environnement, à la santé et à la sécurité, ainsi que sur des impératifs visant à réduire la dépendance de la chaîne d'approvisionnement et à éviter les risques de cybersécurité inhérents au matériel et aux logiciels informatiques.

Dans un troisième temps, l'Europe devrait profiter des investissements chinois dans les véhicules électriques pour renforcer la résilience de ses propres chaînes d'approvisionnement en batteries. Par exemple, l'UE pourrait exiger des entreprises chinoises spécialisées dans les VE qu'elles construisent des installations de recyclage des batteries à proximité des nouveaux sites de construction automobile

afin de s'approvisionner en minerais et métaux critiques nécessaires à la production future de batteries. Les VE dépendent manifestement des batteries, ce qui constitue un obstacle supplémentaire pour les constructeurs automobiles européens, qui doivent dépendre de la Chine pour les matières premières essentielles aux batteries. En particulier, la Chine domine presque totalement l'approvisionnement et le raffinage du cobalt, du nickel et du lithium. Au fil du temps, le fait d'exiger l'implantation d'installations de recyclage des batteries en Europe améliorera l'accès de l'Europe aux matériaux des batteries à l'avenir, tout en diminuant le contrôle de la Chine sur les matières premières nécessaires à la transition vers l'énergie propre. De nouvelles innovations dans la technologie des batteries pourraient bien rendre obsolète la dépendance à l'égard des matériaux existants, mais il faudra peut-être attendre de nombreuses années avant qu'elles ne voient le jour.↵

Entre-temps, la Chine redouble d'efforts pour inonder les marchés mondiaux de matières premières avec des minéraux et des métaux essentiels, au point de mettre hors d'état de nuire de nombreuses entreprises non chinoises dépendantes du marché. La seule raison possible est de verrouiller les chaînes d'approvisionnement mondiales au profit de la Chine. En associant des politiques d'IDE soigneusement conçues à la résilience de la chaîne d'approvisionnement et à la décarbonation, l'Europe peut s'opposer à la stratégie hégémonique de Pékin.

Pas de temps à perdre

Avec sa double stratégie de soutien décisif à la Russie et de conquête rapide du marché automobile européen, la Chine représente aujourd'hui une menace plus grande que jamais pour la prospérité et la sécurité de l'Europe. La nouvelle équipe dirigeante de Bruxelles, dans le cadre de la nouvelle Commission européenne en cours de formation après les élections législatives de juin, est particulièrement bien placée pour renforcer la réponse de l'Europe à ce double risque. La présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a dirigé la politique chinoise de l'Europe et l'enquête sur les subventions accordées à la Chine. La future haute représentante de l'UE, Kaja Kallas, est très consciente de la menace que représente le soutien de la Chine à la Russie. La nouvelle équipe doit former un front uni pour inciter les États membres à réagir plus fermement face à Pékin.↵

L'Europe n'a pas le temps d'adopter une approche lente et progressive. Contrairement au choc chinois qui a commencé dans les années 1990, lorsque les États-Unis ont subi une perte considérable de parts de marché et d'emplois dans le secteur manufacturier, la version à venir frappera l'Europe de plein fouet. Si Pékin parvient à ses fins, l'Europe pourrait n'être plus qu'un marché d'exportation désindustrialisé pour les marchandises et les industries chinoises, alors même qu'elle est menacée par la résurgence de l'armée russe à ses frontières. Et la possibilité que l'ancien président américain Donald Trump revienne à la Maison Blanche devrait encourager les Européens à agir maintenant et à ne pas utiliser la Chine comme une couverture contre d'éventuelles actions commerciales agressives des États-Unis à l'égard de l'Europe. Les Européens auront beaucoup de mal à expliquer à une deuxième administration Trump pourquoi les États-Unis devraient soutenir l'Ukraine et la sécurité européenne s'ils sont eux-mêmes incapables de mettre en place une réponse forte aux efforts de la Chine pour saper ces deux éléments. Il est dans l'intérêt profond de l'Europe d'agir maintenant.

Source : <https://www.foreignaffairs.com/china/chinas-double-threat-europe>