

**NOTES
DE L'IFRI**



**JANVIER
2023**

Israël et la Chine

Un test de loyauté pour les États-Unis ?

Jean-Loup SAMAN



Programme
Turquie
et Moyen-Orient

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une fondation reconnue d’utilité publique par décret du 16 novembre 2022. Elle n’est soumise à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

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

ISBN : 979-10-373-0660-9

© Tous droits réservés, Ifri, 2023

Couverture : ©Alexandros Michailidis / Frederic Legrand - COMEO / Shutterstock

Comment citer cette publication :

Jean-Loup Samaan, « Israël et la Chine, un test de loyauté pour les États-Unis ? », *Notes de l’Ifri*, Ifri, janvier 2023.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteur

Jean-Loup Samaan est Senior Research Fellow au Middle East Institute de la National University of Singapore, chercheur associé au programme Turquie contemporaine et Moyen-Orient de l'Ifri ainsi que non-resident senior fellow à l'Atlantic Council.

Résumé

Comme les monarchies du Golfe, Israël a renforcé sa coopération économique avec la Chine depuis l'avènement au pouvoir de Xi Jinping en 2013, entraînant un afflux de capitaux chinois, que ce soit dans le secteur de la haute-technologie de Tel Aviv ou encore des infrastructures portuaires israéliennes. Au cours des cinq dernières années, la croissance de ces échanges sino-israéliens a suscité une vive réaction de la part de Washington, en particulier autour de la présence d'opérateurs chinois dans le port d'Haïfa, où l'US Navy déploie régulièrement ses navires.

Les tensions israélo-américaines autour de la question chinoise pourraient expliquer le net ralentissement des échanges commerciaux israéliens avec Pékin depuis 2018, l'État hébreu se gardant par ailleurs de donner une coloration militaire à son partenariat avec la Chine. Au-delà du facteur américain, la relation sino-israélienne est également contrainte par des divergences profondes entre les deux pays sur de nombreux dossiers régionaux, qu'il s'agisse du partenariat chinois avec l'Iran ou des liens étroits entre Israël et l'Inde.

Abstract

Like the Gulf monarchies, Israel has strengthened its economic cooperation with China since Xi Jinping came to power in 2013, leading to an influx of Chinese capital, whether in Tel Aviv's high-tech sector or in Israel's port infrastructure. Over the past five years, the growth of this Sino-Israeli trade has provoked a strong reaction from Washington, particularly around the presence of Chinese operators in the port of Haifa, where the US Navy regularly deploys its ships.

The Israeli-American tensions around the China issue could explain the clear slowdown in Israeli trade with Beijing since 2018, the Hebrew State being careful not to give a military dimension to its partnership with China. Beyond the American factor, the Sino-Israeli relationship is also constrained by deep differences between the two countries on many regional issues, whether it be the Chinese partnership with Iran or the close ties between Israel and India.

Sommaire

INTRODUCTION	6
UNE RELATION DE LONGUE DATE.....	7
LE TOURNANT NETANYAHU-XI	10
LES DIVERGENCES DIPLOMATIQUES SINO-ISRAËLIENNES	15
CONCLUSION	19

Introduction

Le 16 mars 2017, le premier ministre israélien, Benyamin Netanyahu, atterrit à Pékin où il se rend pour une série de rencontres avec le président Xi Jinping et le premier ministre Li Keqiang. Devant le parterre de journalistes réunis en conférence de presse, le leader israélien affirme voir dans cette visite en Chine l'esquisse d'un nouveau Moyen-Orient et parle d'une « union bénie des dieux » (*a marriage made in heaven*)¹.

À première vue, de tels propos peuvent surprendre venant du chef de gouvernement du pays qui, au Moyen-Orient, entretient sans nul doute la relation la plus étroite avec le rival direct de la Chine, les États-Unis. Or la déclaration de Netanyahu s'inscrit dans une dynamique en direction de Pékin, amorcée déjà depuis plusieurs années par Israël. Elle reflète une logique régionale qui est aussi à l'œuvre chez les voisins arabes, en particulier dans le Golfe².

Pour autant, la relation sino-israélienne est différente de celle entretenue par les monarchies du Golfe depuis l'avènement de Xi Jinping à Pékin. L'examen du rapprochement actuel entre l'État hébreu et la Chine communiste donne à voir une relation bien plus ancienne, avec des échanges entrepris dès la fin des années quarante, au moment où les deux États voient le jour. Contrairement aux États de la péninsule arabique, Israël a par ailleurs déjà éprouvé les limites de sa marge de manœuvre avec Pékin en subissant des pressions américaines autour de ses ventes d'armes à l'armée populaire de libération chinoise (APL) au début des années 2000 – ce qui reste l'une des plus graves crises de l'histoire des relations américano-israéliennes. Ce précédent explique la prudence plus grande avec laquelle l'État hébreu aborde aujourd'hui son rapprochement avec la Chine, notamment dans sa dimension stratégique. Enfin, les deux pays entretiennent chacun des politiques régionales qui vont à l'encontre des intérêts de l'autre : tant la politique d'ouverture asiatique d'Israël (avec l'Inde, la Corée du sud, Singapour ou encore le Vietnam) que le partenariat de la Chine avec l'Iran, introduisent des divergences diplomatiques qui sont autant de limites pour la relation bilatérale.

1. S. Tiezzi, « Israel and China a “Marriage Made in Heaven” Says Netanyahu », *The Diplomat*, 22 mars 2017, disponible sur : <https://thediplomat.com>.

2. Cf. J.-L. Samaan, « Le Qatar face à la rivalité sino-américaine : les dilemmes d'une monarchie du Golfe », *Briefings de l'IFRI*, novembre 2021 ; « Les Émirats arabes unis et la compétition sino-américaine. Vers une politique de non-alignement ? », *Briefings de l'IFRI*, décembre 2022, disponible sur : www.ifri.org.

Une relation de longue date

Le 9 janvier 1950, Israël est le premier pays du Moyen-Orient à reconnaître la République populaire de Chine (RPC) et adopte immédiatement le principe d'une « seule Chine » – rejetant ainsi la légitimité des nationalistes réfugiés à Taïwan. Si le geste est fort, la RPC ne s'engage pas pour autant et il faudra attendre 1992 pour que des relations diplomatiques soient formellement établies.

Les liens sino-israéliens ne sont toutefois pas inexistant pendant cette période de latence politique. Au début des années cinquante, la Chine maoïste se montre ouverte à des échanges avec l'État hébreu, les leaders communistes chinois percevant des similitudes entre l'entreprise sioniste des années trente et leur propre expérience insurrectionnelle contre l'occupant japonais puis les forces nationalistes de Tchang Kai-chek³. De son côté, le Premier ministre David Ben Gourion insiste dès les premières années de la fondation d'Israël pour que l'Université Hébraïque de Jérusalem enseigne le chinois⁴. Sur le plan idéologique, le socialisme promu par le parti travailliste israélien au pouvoir semble aussi de nature à rapprocher les deux pays.

Néanmoins, l'État hébreu se voit signaler en 1951 par l'administration américaine d'Eisenhower que toute proximité avec Pékin serait suspecte et compliquerait le soutien de Washington – encore en construction⁵. De son côté, la RPC observe au même moment l'émergence du mouvement des non-alignés, notamment à l'occasion de la conférence de Bandung en 1955. Dans ce contexte, Pékin préfère ne pas s'aliéner le monde arabe alors farouchement opposé à la présence israélienne dans le regroupement international. Bientôt, Mao reprend à son compte la rhétorique arabe sur Israël comme greffe coloniale occidentale au milieu du Moyen-Orient : en 1965, il affirme dans un de ses discours qu'« Israël et Taïwan sont des bases opérationnelles de l'impérialisme en Asie : ils ont créé Israël contre les

3. Le leader de la révolution chinoise Sun Yat-sen aurait émis des idées favorables au mouvement sioniste dès les années vingt. Cf. M. Bass, « In the Shadow of Giants: The Origins of the China–Israel Defense Relationship », *Israel Journal of Foreign Affairs*, vol.15, no.3, pp.481-497, p.482, DOI: 10.1080/23739770.2021.2022300

4. J.-L. Samaan, *Israel's Foreign Policy Beyond the Arab World: Engaging the Periphery*, Londres, Routledge, 2018, p.129.

5. M. Bass, « In the Shadow of Giants: The Origins of the China–Israel Defense Relationship », *op. cit.*, p.483.

Arabes et Taïwan contre nous »⁶. Par conséquent, les conditions externes ne sont pas favorables à un rapprochement.

Il faut attendre la fin des années soixante-dix pour que ce contexte change. Le tournant américain envers la Chine – entamé après la visite du président Nixon en 1972 et l'établissement de relations diplomatiques entre Washington et Pékin en 1979 – joue alors un rôle décisif. Alors que les États-Unis ont fait de leur reconnaissance de la RPC un outil d'affaiblissement de l'URSS, devenue leur ennemi commun, les restrictions aux échanges sino-israéliens sont levées.

Au cours des deux décennies suivantes, Israël et la Chine vont non seulement renforcer leurs consultations diplomatiques mais aussi organiser ouvertement une coopération militaire très large. Au début des années quatre-vingt-dix, l'Armée populaire de libération (APL) chinoise dispose de capacités limitées et ses troupes sont faiblement aguerries. Le commandement militaire voit dans les technologies de défense israéliennes un moyen de rattraper son retard. Israël dispose en outre, depuis la fin des années soixante, d'un accès facilité aux équipements militaires américains⁷.

L'histoire de la coopération sino-israélienne en matière d'armement commence par l'intermédiaire d'un homme d'affaires israélien, Shaul Eisenberg. Ayant fui l'Allemagne nazie en 1939 pour rejoindre le Japon, Eisenberg a fait fortune et commerce dans toute l'Asie. À la fin des années soixante-dix, il tisse des liens étroits avec le pouvoir chinois et facilite bientôt des échanges au plus haut niveau. En 1979, il accompagne vers la Chine une délégation d'industriels de la défense israéliens à bord de son jet privé⁸. Les Américains sont alors non seulement avertis de ces consultations mais les approuvent également⁹.

Cependant, la fin de la guerre froide, l'effondrement de l'Union Soviétique et la répression sanglante des manifestations de Tiananmen au printemps 1989, changent la donne pour Washington. Au cours des années suivantes, les flux d'armement israéliens vers la Chine suscitent le malaise au sein de l'administration de Bill Clinton. Progressivement, les services de renseignement américains tirent la sonnette d'alarme¹⁰. En 1999, un rapport du gouvernement américain s'inquiète plus spécifiquement du transfert par l'État hébreu vers la RPC de technologies militaires

6. B. Tjong-Alvares, « The Geography of Sino-Israeli Relations », *Jewish Political Studies Review*, January 2012, pp.96-121, p.101.

7. Y. Bar-Siman-Tov, « The United States and Israel since 1948: A "Special Relationship" ? », *Diplomatic History*, vol.22, n° 2, printemps 1998, pp.231-262.

8. Y. Shichor, « Proxy: Unlocking the Origins of Israel's Military Sales to China », *Asia Papers*, Georgetown University in Qatar, n° 3, 2020.

9. M. Bass, *op. cit.*, p.492.

10. G. Bates, T. Kim, « China's Arms Acquisitions from Abroad: A Quest for "Superb and Secret Weapons" », *SIPRI Research Report*, n° 1, Oxford, Oxford University Press, 1995, p.82.

américaines (guidage de missile, avionique)¹¹. Pour les Américains, de telles pratiques reviennent à fragiliser le *statu quo* dans le détroit de Taïwan où l'US Navy s'est déjà vigoureusement interposée en juillet 1995 face à une escalade entre Pékin et Taipei¹². En d'autres termes, Washington accuse Israël de livrer des armes à l'APL qui pourraient directement mettre en danger les troupes américaines dans la région. Les dirigeants de l'État hébreu ont cependant du mal à comprendre ce retournement de perception concernant une coopération connue depuis des années. Yitzhak Shichor, expert israélien de la Chine, résume en 1998 dans les pages de *Survival* l'impression qui prévaut dans les cercles décisionnels israéliens : « les récentes accusations de Washington quant à des transferts illégaux de technologies américaines reflètent plus un changement de calcul politique que des faits réels »¹³.

Changement de calcul ou pas, Israël se voit bientôt sommée de s'aligner sur les nouvelles priorités américaines. En juillet 2000, le gouvernement israélien d'Ehud Barak prend la décision difficile d'annuler un contrat portant sur la vente de quatre avions d'alerte avancée Phalcon destinés à la RPC. Signé en 1996, l'accord devait rapporter un milliard de dollars à l'économie israélienne ; son annulation forcera l'État hébreu à payer des pénalités de 350 millions de dollars¹⁴. Pour l'administration Bush qui remplace l'équipe Clinton quelques mois plus tard, cette première annulation doit donner le signal de l'arrêt de tous les transferts israéliens vers Pékin, à commencer par les drones Harpy dont une nouvelle commande est prévue pour 2004. Le pouvoir chinois a beau claironner qu'« aucun pays n'a le droit d'interférer dans la coopération militaire entre la Chine et Israël »¹⁵, les décideurs israéliens se résignent devant les pressions américaines. Depuis lors, les livraisons d'armement en direction de la Chine ont *a priori* complètement cessé¹⁶. Le premier chapitre de la crise israélo-américaine sur la question chinoise prend fin.

11. Select Committee United States House of Representatives, U.S. National Security and Military/Commercial Concerns with the People's Republic of China, 25 mai 1999, pp.26-27, disponible sur : www.govinfo.gov.

12. R. S. Ross, « The 1995-96 Taiwan Strait Confrontation: Coercion, Credibility, and the Use of Force », *International Security*, vol. 25, n° 2, automne 2000, pp.87-123. DOI: <https://doi.org/10.1162/016228800560462>

13. Y. Shichor, « Israel's Military Transfers to China and Taiwan », *Survival*, vol. 40, n° 1, 1998, pp.68-91, p.68. DOI: [10.1093/survival/40.1.68](https://doi.org/10.1093/survival/40.1.68)

14. S. Samuel, C. Rajiv, « Israel-China Ties at 25: The Limited Partnership », *Strategic Analysis*, vol. 41, n° 4, 2017, pp.413-431, p.418. DOI: [10.1080/09700161.2017.1330942](https://doi.org/10.1080/09700161.2017.1330942)

15. W. Boese, « Israeli Arms Exports to China of Growing Concern to US », *Arms Control Today*, vol.33, n° 2, mars 2003, p. 30.

16. Début 2021, le Shin Beth a néanmoins arrêté une vingtaine d'individus soupçonnés d'avoir cherché à vendre des armes illégalement à « un pays asiatique ». Une ordonnance de non-publication des magistrats israéliens empêche de confirmer l'identité du pays en question mais de nombreux médias suspectent la Chine – soulignant ici les failles du dispositif de contrôle d'armement israélien. Cf. Tal Schneider, « Suspect in arms sale to Asian country was previously entangled in similar case », *Times of Israel*, 16 février 2021.

Le tournant Netanyahu-XI

Il faut attendre plus d'une décennie pour que la problématique des relations sino-israéliennes refasse surface – non pas que les deux pays cessent complètement leurs échanges après 2004 : tout au long des années suivantes, l'essor économique chinois s'accompagne d'une croissance de ses investissements commerciaux en Israël. C'est au cours des années 2013-2014 qu'un véritable tournant s'opère dans la relation sino-israélienne, la visite du premier ministre Benyamin Netanyahu à Pékin en mai 2013 constituant un jalon important¹⁷.

Ce tournant peut être lu comme le résultat de plusieurs facteurs. Le premier, le plus évident, relève de la logique économique. Comme ses voisins arabes, Israël voit dans la montée en puissance de la Chine une opportunité à ne pas manquer, un « instrument de croissance pour l'économie israélienne » selon l'expression d'un ancien ministre israélien des sciences¹⁸. Début 2014, la Banque centrale israélienne publie un rapport estimant que d'ici 2035, la part des exportations israéliennes vers la Chine devraient doubler (elles représentent alors 5 %) tandis que celle des États-Unis et de l'Union européenne – les plus gros marchés pour les entreprises israéliennes – devraient décliner¹⁹. Il s'agit donc pour le pouvoir israélien d'accompagner et favoriser un afflux de capitaux chinois vers le pays.

Mais ce n'est plus tout à fait seulement une question de commerce : le contexte politique joue un rôle évident dans l'affirmation par Netanyahu d'un pivot israélien vers la Chine. Plus particulièrement, cette séquence historique est marquée à la fois par l'avènement de Xi Jinping à Pékin, désigné président de la RPC à partir de novembre 2012, et par la dégradation des relations entre le Premier ministre israélien et le président américain d'alors, Barack Obama. Quelques semaines avant la visite de Netanyahu à Pékin, la relation bilatérale avec Washington, déjà fortement dégradée par l'acrimonie entre Obama et le Premier ministre israélien, prend une tournure résolument personnelle, chacun accusant l'autre d'essayer d'interférer dans les élections de l'autre²⁰. À Tel Aviv et

17. T. Branigan, « China welcomes Binyamin Netanyahu », *The Guardian*, 8 mai 2013, disponible sur : www.theguardian.com.

18. J. Siegel-Itzkovich, « China and Israel Set to Expand Cooperation in Sci-tech to Boost Their Economies », *Jerusalem Post*, 8 juillet 2013, disponible sur : www.jpost.com.

19. Bank of Israel, « China's Growth and Israeli Exports: The Expected Growth in Imports in China and Other Developing Economies and Its Impact on the Geographic Distribution and Growth of Israeli Exports », Communiqué de presse, 12 mars 2014, disponible sur : www.boi.org.il.

20. H. Sherwood, « "Political coward" Binyamin Netanyahu sees rift with Barack Obama widen », *The Guardian*, 20 janvier 2013, disponible sur : www.theguardian.com.

Jérusalem, l'administration Obama fait l'objet de multiples critiques qui portent sur sa gestion du dossier nucléaire iranien, son « lâchage » de l'allié égyptien Hosni Moubarak après les soulèvements populaires au Caire en février 2011, ainsi que sur sa volonté de désengagement du Moyen-Orient pour se concentrer sur la région Asie-Pacifique²¹.

Depuis lors, Netanyahu s'est montré prolige sur ses motivations derrière le rapprochement avec la Chine. En 2014, il explique surtout que « tout pays a besoin d'alliances, en particulier un pays comme Israël, y compris avec les nouvelles puissances émergentes (...) Israël doit former un ensemble d'intérêts et de partenariats avec toutes les puissances globales »²². De son côté, Pékin a aussi pris soin d'adapter sa diplomatie publique au contexte israélien, notamment par la diffusion de messages directement en hébreu et la prise de parole fréquente de son ambassadeur dans les journaux locaux²³.

Pendant cette période, la croissance des échanges commerciaux entre les deux pays est spectaculaire : ils passent de 50 millions de dollars en 1992 à 11 milliards à partir de 2016²⁴. La Chine reste toutefois derrière les États-Unis, toujours premier partenaire commercial d'Israël²⁵. Le rapprochement économique sino-israélien se décline dans tous les domaines. La décennie 2010 voit les Chinois conduire des investissements stratégiques majeurs, telle la prise de contrôle du groupe agricole Makhteshim Agan par la China National Chemical Corporation en 2011. D'autres grandes entreprises israéliennes suivent, comme Alma Lasersn Shahal ou Ahava dans le secteur des technologies médicales. En 2014, Bright Food Group, société domiciliée à Shanghai, prend la main sur la coopérative alimentaire Tnuva, véritable symbole national créé par des kibbutzniks en 1926. Cette acquisition suscite un certain émoi et l'ancien directeur du Mossad, Efraim Halevy, va jusqu'à y voir une menace pour la sécurité nationale, soulignant que « la compagnie qui prend aujourd'hui le contrôle de Tnuva est détenue par le gouvernement chinois, ce n'est pas une entreprise privée avec à sa tête un homme d'affaires chinois »²⁶.

21. D. Hamilton, « Israel shocked by Obama's "betrayal" of Mubarak », Reuters, 1^{er} février 2011, disponible sur : www.reuters.com ; J. Goldberg, « The Crisis in U.S.-Israel Relations is officially here », *The Atlantic*, 28 octobre 2014, disponible sur : www.theatlantic.com.

22. Cité dans : Y. Evron, « Israel's Response to China's Rise », *Asian Survey*, vol. 56, n° 2, mars-avril 2016, pp.403-404, disponible sur : www.jstor.org.

23. R. Yellinek, « How China Learned to Harness Israel's Media and Booming Tech Scene », Carnegie Endowment for International Peace, 27 octobre 2021, disponible sur : <https://carnegieendowment.org>.

24. M. Chaziza, « Israel-China Relations Enter a New Stage: Limited Strategic Hedging », *Contemporary Review of the Middle East*, vol.5 n° 1, 2018, pp.30-45, p.32. <https://doi.org/10.1177/23477989177442>

25. Voir <https://wits.worldbank.org>.

26. Y. Hasson, « The Chinese have taken over Israel's largest food producer », *YNetNews*, 22 mai 2014, disponible sur : www.ynetnews.com.

Le gouvernement israélien rejette en bloc ces accusations et met en avant les retombées pour l'économie israélienne²⁷.

Les investisseurs chinois se sont également activés dans le domaine de la haute technologie, entretenant avec les start-up israéliennes des liens sans équivalent dans le reste du Moyen-Orient. Huawei dispose dès 2004 d'un centre de recherche et développement en Israël, qui emploie près de 500 chercheurs. Le groupe contrôle aussi depuis 2016 des grands groupes de cybersécurité tels qu'Oga Network et HexaTier²⁸. L'afflux de capitaux chinois touche aussi les universités : au cours de la décennie écoulée, l'institut de technologie Technion, les universités de Tel Aviv, Bar Ilan ou encore Haïfa ont reçu des donations en provenance d'entités chinoises dont les montants se chiffrent en centaines de millions de dollars. Là aussi, la question de la recherche duale se pose, certains des projets en informatique et intelligence artificielle étant financés par des groupes directement liés à l'APL²⁹. L'engouement chinois pour la haute technologie israélienne est tel qu'en 2014 les deux gouvernements ont créé un comité conjoint dédié à la coopération en matière d'innovation – fait unique dans la région.

Sujet tout aussi sensible, les infrastructures israéliennes s'ouvrent aux opérateurs chinois. En réalité, ces derniers sont déjà présents depuis la fin des années 2000 avec les contrats de construction du tunnel du Carmel et de la ligne ferroviaire Akko-Karmiel. Le China Railway Tunnel Group remporte en 2011 un appel d'offres pour contribuer au développement d'une première ligne ferroviaire devant desservir la zone métropolitaine de Tel Aviv. En 2012, les gouvernements israélien et chinois signent un *memorandum of understanding* (protocole d'entente) qui ouvre la voie à la construction d'une ligne ferroviaire pour cargos qui doit relier les ports de Ashdod, Haïfa et Eilat³⁰. Ce vaste projet, baptisé la « Red-Med rail line », permettrait notamment aux entités chinoises de contourner le canal de Suez.

Bientôt, l'ampleur des contrats chinois dans les infrastructures israéliennes prend un caractère résolument politique. Le choix des sociétés d'origine chinoise ne répond ainsi pas seulement à une logique commerciale : comme ses voisins arabes, Netanyahu entend faire de son pays un hub sur la carte de la Belt & Road Initiative que Xi Jinping commence à promouvoir à partir de 2013. En mars 2015, Israël devient officiellement membre de l'Asian Infrastructure Investment Bank lancée

27. Yoram Evron, « Israel's Response to China's Rise », *op. cit.*, p.403.

28. D. Riley, « Huawei acquires Israeli database security startup Hexatier for \$42M », Silicon Angle, 28 décembre 2016, disponible sur : <https://siliconangle.com>.

29. C. Babb, « Proceed with Caution: Israel Research Collaboration with China », INSS Insight n° 1645, 2 septembre 2022.

30. A. Barkat, « Israel, China agree to build Eilat railway », *Globes*, 3 juillet 2012, disponible sur : <https://en.globes.co.il>

par Pékin quelques mois plus tôt³¹. Mais c'est dans le domaine portuaire que la proximité sino-israélienne suscite le plus d'attention – et de crispations. En 2014, la China Harbour Engineering Company remporte l'appel d'offres pour la construction d'une nouvelle partie du port d'Ashdod, ville située à proximité de Gaza. L'année suivante, le Shanghai International Port Group est sélectionné pour la gestion du nouveau port de Haïfa, mis en service en septembre 2021³². L'accord signé est valide pour une période de 25 ans.

Or Haïfa n'est pas un simple point d'accès marchand. Non seulement le port comprend la plus importante base navale de la marine israélienne (abritant notamment la flotte de sous-marins, cruciale pour sa posture de dissuasion³³) mais il est de plus fréquemment utilisé par la sixième flotte de l'US Navy. En outre, comme signalé plus haut avec les propos d'Efraim Halevy, l'argument israélien de décisions dictées par les marchés économiques n'est guère convaincant : compte tenu des liens étroits entre secteurs privé et gouvernemental à Pékin, le choix d'un opérateur chinois recouvre *de facto* une implication politique. Par conséquent, la gestion chinoise du port de Haïfa devient rapidement un objet de contentieux avec Washington : les administrations successives de Donald Trump et Joe Biden ont exprimé leur appréhension à l'idée qu'une entité liée au pouvoir chinois puisse assurer la gestion d'une infrastructure aussi sensible. L'US Navy laisse même entendre que ses navires pourraient cesser d'utiliser le port³⁴. Ainsi, Israël balaie les critiques américaines et, en outre, refuse les demandes d'inspection du port par les Américains³⁵.

Plus généralement, face aux critiques dont ils font l'objet à Washington, les responsables israéliens expriment le sentiment d'« être injustement accusés de naïveté »³⁶. Ils prétendent que les contrats signés avec les entités chinoises suscitent des réactions disproportionnées. Dans ses mémoires publiés en 2022, Netanyahu se montre particulièrement prudent sur le sujet : « comme la plupart des leaders occidentaux, je marchais sur une ligne de crête avec la Chine. D'une part, je voulais ouvrir l'énorme marché chinois à Israël et attirer les investissements chinois en

31. A. Harutyunyan, « China and Israel: Evolving Relationship within the Belt and Road Initiative », *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, vol.14, n° 3, 2020, pp.410-429, p.412. DOI: 10.1080/25765949.2020.1808378

32. « Israel opens Chinese-operated port in Haifa to boost regional trade links », *Reuters*, 2 septembre 2021, disponible sur : www.reuters.com.

33. J.-L. Samaan, « La marine israélienne : L'émergence d'une puissance navale en Méditerranée ? », *Fondation Méditerranéenne d'Études Stratégiques*, 21 février 2022, disponible sur : <https://fmes-france.org>.

34. M. Wilner, « U.S. Navy may stop docking in Haifa after Chinese take over port », *Jerusalem Post*, 16 décembre 2018.

35. A. Harel, « Israel rejected U.S. Inspection of Haifa Port Over Fear of Chinese Surveillance », *Haaretz*, 1^{er} février 2021, disponible sur : www.haaretz.com.

36. Entretien de l'auteur, Tel Aviv, juillet 2022. Cf. également A. Orion, « Beyond Chastity Belt and Road: U.S.-Israel Relations in the Age of Great Power Competition », *Washington Institute for Near East Policy*, 6 février 2022, disponible sur : www.washingtoninstitute.org.

Israël (...) de l'autre, j'étais totalement franc quant à la nécessité d'établir des limites claires sur le type de technologies que nous partagerions avec la Chine, qui devaient exclure le champ des activités militaires et de renseignement : c'était notre engagement solennel envers notre plus important allié les États-Unis »³⁷. On peut douter de la franchise « totale » de Netanyahu mais on note en pratique un ralentissement des investissements chinois en Israël depuis 2018. Cette tendance pourrait être liée aux tensions croissantes entre Washington et Pékin, même si les dirigeants israéliens se gardent de confirmer ce lien de causalité.

Il faut aussi garder le sens des proportions : aujourd'hui, 10 % seulement des investissements directs étrangers en Israël proviennent de Chine, loin derrière les États-Unis et l'Europe³⁸. Contrairement aux monarchies du Golfe, le pays a par ailleurs fait le choix de Nokia et Ericsson, et non Huawei, pour le déploiement de son réseau 5G³⁹. Une commission israélo-américaine entièrement dédiée à la 5G a été mise en place l'été dernier⁴⁰ ; pour autant, l'État hébreu n'est pas allé jusqu'à appliquer la demande américaine d'évincer totalement Huawei du pays – une mesure qui serait lourde de conséquences économiques. Enfin, en ce qui concerne le port de Haïfa, seule une partie peu profonde de celui-ci, ne pouvant pas accueillir de navires de guerre, est actuellement gérée par un opérateur chinois. Une autre zone civile du port a été attribuée en juillet 2022 au groupe indien Adani⁴¹, et ce choix met en lumière un autre paramètre qui relativise la portée du rapprochement sino-israélien : la politique asiatique d'Israël.

37. B. Netanyahu, *Bibi. My Story*, New York, Threshold Editions, 2022, p.567.

38. D. Ella, « Chinese Investments in Israel: Developments and a Look to the Future », Institute for National Security Studies, 1^{er} février 2021, disponible sur : www.inss.org.il.

39. T. Stuchtey, A. Sheniak, « Stuck in the Middle: 5G Networks in Germany and Israel in times of Sino-American Competition », Israel Public Policy Institute, 18 juillet 2022, disponible sur : www.ippi.org.il.

40. « Israel, US forming joint team on 5G network », i24 News, 3 juillet 2022, disponible sur : www.i24news.tv.

41. A. Rabinovitch, J. Saul, « Asian investors bet on Haifa as Israel draws closer to Arab Gulf », *Reuters*, 27 juillet 2022, disponible sur : www.reuters.com.

Les divergences diplomatiques sino-israéliennes

Le choix d'un opérateur indien pour la gestion de l'ancien port de Haïfa reflète en effet un autre aspect de la politique israélienne souvent méconnu : son ambition asiatique. Depuis plusieurs décennies, l'État hébreu entretient des partenariats à vocation stratégique avec un ensemble de pays en Asie, qui prennent souvent la forme de ventes d'armes et d'aide à la formation et l'entraînement des troupes locales. Cette présence israélienne en Asie est aussi de nature à affaiblir le canal établi avec Pékin.

La relation entretenue par Israël avec l'Inde est ici centrale. Elle s'est renforcée de manière spectaculaire depuis la fin de la guerre froide⁴². Lorsque l'État hébreu cesse ses transferts d'armement vers la Chine au début des années 2000, il se tourne vers l'Inde qui devient son premier client, absorbant à elle seule 33 % des exportations d'armement israéliennes entre 2001 et 2021⁴³. L'axe indo-israélien s'est en outre consolidé depuis l'élection de Narendra Modi en 2014. Modi et Netanyahu ont mis en scène leur proximité à maintes reprises et au fil des visites dans chaque pays – allant jusqu'à se faire photographier, l'air complice, au bord de la plage Olga (au nord de Haïfa)⁴⁴. En novembre dernier, le Premier ministre indien a félicité sur Twitter Benyamin Netanyahu pour sa réélection par un « mazel tov my friend »⁴⁵. Modi expose volontiers l'influence que la stratégie militaire israélienne face au Hamas a eue sur la révision de la posture de l'armée indienne face aux groupes terroristes pakistanais⁴⁶.

Les dirigeants israéliens se sont gardés de présenter cette proximité avec l'Inde comme un frein à leur relation avec la Chine. Néanmoins, le rôle joué par l'industrie de défense israélienne dans la modernisation militaire

42. N. Blarel, *The Evolution of India's Israel Policy: Continuity, Change, and Compromise since 1922*, New Delhi, Oxford University Press, 2015.

43. Selon la base de données du SIPRI, sur la période 20001-2021, les ventes d'armes israéliennes vers l'Inde représentaient 4.2 milliards de dollars sur un total de 12.6 milliards de dollars. Voir : <https://armstrade.sipri.org>.

44. M. Chitre, « Modi-Netanyahu's "bromance" in famous beach pic, Israeli envoy says symbol », *Hindustan Times*, 26 septembre 2022, disponible sur : www.hindustantimes.com.

45. Tweet de Narendra Modi, 3 novembre 2022, disponible sur : <https://twitter.com>.

46. V. Kaura, « Comparative Assessment of Indian and Israeli Military Strategy in Countering Terrorism », *Cyber, Intelligence, and Security*, vol. 1, n° 2, juin 2017, p.108, disponible sur : www.inss.org.il.

indienne, au moment où les relations entre Delhi et Pékin restent fortement tendues, n'est pas anodin. En décembre 2020, quelques mois seulement après un affrontement armé entre l'Inde et la Chine au Ladakh, l'ambassadeur israélien à Delhi affirmait ainsi qu'« Israël était prêt à fournir tout ce dont l'Inde aurait besoin (...) car c'est ainsi que l'on traite ses amis »⁴⁷. Aucune expression de solidarité de ce type n'a été formulée par un officiel israélien à l'égard de la Chine.

Il en est de même des liens tissés avec d'autres pays asiatiques qui entretiennent des relations difficiles, voire hostiles, avec Pékin. C'est notamment le cas du Vietnam, en proie à un contentieux maritime avec la Chine et qui s'est également tourné vers Israël pour renforcer ses capacités militaires. Un *memorandum of understanding* sur la coopération en matière de défense a été signé par les deux pays en 2015⁴⁸. On estime depuis que l'industrie de défense israélienne aurait remporté pour 1,5 milliards de dollars de contrats destinés à fournir l'armée vietnamienne en drones, radars et véhicules blindés⁴⁹. *In fine*, le matériel israélien vient renforcer la capacité de défense de Hanoï face aux pratiques d'intimidation de Pékin en mer de Chine méridionale.

A contrario, la politique israélienne sur la question de Taïwan reste extrêmement prudente. Comme son allié américain (et comme la France), l'État hébreu ne reconnaît pas la souveraineté taïwanaise et adopte la politique dite d'une seule Chine. La diplomatie israélienne s'est ainsi montrée très discrète à l'été 2022, lors de la visite controversée de la parlementaire américaine Nancy Pelosi à Taipei, afin d'éviter de compliquer ses relations avec la Chine continentale⁵⁰. Cette prudence israélienne n'a pas toujours été de mise : jusqu'au début des années 1990, Israël a vendu des matériaux de guerre (missiles sol-air, patrouilleurs) à l'armée taïwanaise avant que les pressions de Pékin conduisent les Israéliens à cesser ces échanges⁵¹.

À l'exception de l'Inde et de Singapour⁵², la politique asiatique des Israéliens repose essentiellement sur des ventes d'armes, sans réel calcul géopolitique. Elle témoigne néanmoins *a minima* de la faible convergence des agendas stratégiques entre Israël et la Chine.

47. H. Abbas, « Israel's Assurance of Full Military Support to India is a warning to Pakistan & its Iron Brother China », *Eurasian Times*, 28 décembre 2020, disponible sur : <https://eurasianimes.com>.

48. A. Singh Ningthoujam, « The Military-Security Dimension of Israel-Southeast Asia Relations », Middle East Institute, 7 janvier 2020, disponible sur : www.mei.edu.

49. Y. Melman, « Vietnam Eyes Purchase of Israeli Air-defense System », *Haaretz*, 18 août 2022, disponible sur : www.haaretz.com.

50. C. Lin, « The Taiwan question in Israel-China tech cooperation – comment », *Jerusalem Post*, 5 septembre 2022, disponible sur : www.jpost.com/international/article-716314.

51. Y. Shichor, « Israel's Military Transfers to China and Taiwan », *op. cit.*, p.72.

52. M. Tomba (ed.), *Beating the Odds Together: 50 Years of Singapore-Israel Ties*, Singapour, World Scientific Press, 2019.

Il nous faut en revanche aussi tenir compte des ambiguïtés de Pékin au Moyen-Orient, qu'il s'agisse de la position chinoise sur le conflit israélo-palestinien, ou encore de ses relations étroites avec la République Islamique d'Iran. Sur le premier sujet, la Chine a publié en 2021 un communiqué proposant un plan de paix extrêmement vague, reprenant en substance des principes qu'elle avait déjà énoncés dans le passé – appel à une médiation internationale, retour aux frontières de 1967, ou encore condamnation des violations des droits de l'homme des deux côtés. Plus récemment, la Chine a soutenu, le 3 janvier 2023, l'initiative des Émirats Arabes Unis (EAU) de convoquer une réunion du Conseil de Sécurité de l'ONU sur le statut de l'esplanade des mosquées à Jérusalem⁵³. Ce site, qui recouvre à la fois la mosquée al-Aqsa et les vestiges du second temple juif, fait l'objet depuis la guerre de 1967 d'un fragile *statu quo* négocié entre Israël et les autorités religieuses musulmanes – le Waqf de Jérusalem – autorisant les juifs à se rendre sur les lieux (à condition qu'ils s'abstiennent de prier). Or, la visite sur place, le 2 janvier dernier, du nouveau ministre issu de l'extrême droite religieuse, Itamar Ben-Gvir, a été perçue par une partie du monde arabe comme une provocation, et une possible remise en cause du *statu quo* de 1967. Au lendemain de cette visite, le débat convoqué au niveau du conseil de sécurité, et jugé « inutile » par l'ambassadeur israélien auprès de l'ONU⁵⁴, a surtout répondu à une volonté des EAU. Ces derniers, alliés récents de l'État hébreu, entendaient donner des gages aux pays arabes les accusant régulièrement d'avoir abandonné la cause palestinienne. Pour la Chine, soutenir la démarche émirienne était aussi une façon de réitérer, sans trop de conséquences, son attachement à la résolution du conflit israélo-arabe. En d'autres termes, la position chinoise entend surtout ne pas froisser le monde arabe, sans véritable volonté de jouer un rôle⁵⁵.

Mais pour les Israéliens, le vrai sujet de tensions est la relation entre Pékin et Téhéran. Celle-ci est ancienne et se décline à la fois en échanges d'énergie et de biens de consommation et en transferts de technologie militaire – en particulier balistique, ce qui a permis au pouvoir iranien de renforcer sa puissance de feu contre Israël. Non seulement une partie de l'arsenal balistique des Gardiens de la Révolution islamique comprend des composants chinois, mais il en est de même pour plusieurs des systèmes fournis par l'Iran au Hamas et au Hezbollah⁵⁶. Certains analystes israéliens estiment que la Chine est l'une des rares puissances à disposer de leviers

53. « UAE, China ask UN Security Council to meet over Al Aqsa mosque – diplomats », 4 janvier 2023, *Reuters*, disponible sur : www.reuters.com.

54. T. Lazaroff, « US plans to speak out against Israel at UNSC Temple Mount meeting », *Jerusalem Post*, 5 janvier 2023, disponible sur : www.jpost.com.

55. W. Figueroa, « Can China's Israel-Palestine Peace Plan Work? », *The Diplomat*, 25 mai 2021, disponible sur : <https://thediplomat.com>.

56. W. Green, T. Roth, « China-Iran Relations: A Limited but Enduring Strategic Partnership », U.S.-China Economic and Security Review Commission, 28 juin 2021, p.17, disponible sur : www.uscc.gov.

sur l'Iran ; ils ne nourrissent pas pour autant d'illusion sur la capacité d'Israël à infléchir la politique de Pékin en la matière⁵⁷.

En somme, les deux gouvernements s'accommodent des contradictions évidentes à l'œuvre dans leurs politiques régionales respectives. Cela explique qu'au-delà de quelques cercles d'experts, il n'y a pas aujourd'hui de vrai débat politique en Israël sur la posture de la Chine au Moyen-Orient. Le sujet était notamment absent des élections générales de novembre 2022. Interrogé après sa victoire électorale par la journaliste Bari Weiss, Netanyahu s'est contenté de rappeler son approche passée : « nous continuerons de travailler avec la Chine mais nous protégerons aussi nos intérêts nationaux »⁵⁸. En d'autres termes, les perspectives économiques méritent sans doute de mettre de côté les possibles contentieux ; cela signifie aussi en creux que la dimension proprement stratégique de la relation sino-israélienne reste modeste.

57. Y. J. Bob, « China could save Israel from Iran – report », *Jerusalem Post*, 6 juin 2021, disponible sur : www.jpost.com ; Kevjn Lim, « China-Iran Relations: Strategic, Economic and Diplomatic Aspects in Comparative Perspective », Institute for National Security Studies, Memorandum n° 213, 7 juin 2021, disponible sur : www.inss.org.il.

58. Podcast, « Bibi Netanyahu: Israel's New Prime Minister. Again », *Honestly with Bari Weiss*, 30 novembre 2022, disponible sur : <https://podcasts.apple.com/>.

Conclusion

Sous la houlette de Benjamin Netanyahu, Israël a cherché – et réussi – à profiter de la montée en puissance chinoise. La classe politique à Jérusalem a rapidement vu dans la Belt & Road Initiative un projet susceptible de favoriser la modernisation de ses propres infrastructures, pendant que la « Silicon Wadi » israélienne a aussi amplement profité de l'afflux de capitaux chinois. On note cependant un net ralentissement de ce rapprochement depuis 2018, qui peut autant être attribué à la montée des tensions entre les États-Unis et la Chine qu'au ralentissement de l'économie chinoise elle-même. L'éviction du marché israélien des grands groupes chinois tels que Huawei semble peu probable, mais il semblerait en revanche qu'ils aient pour le moment atteint la limite de leur expansion.

Par ailleurs, les perspectives de rapprochement entre les deux pays au niveau politico-militaire restent limitées et en cela l'État hébreu se montre bien moins ambivalent que les Émirats Arabes Unis ou l'Arabie Saoudite. Plusieurs raisons peuvent expliquer la prudence israélienne sur ce plan. Contrairement aux États du Golfe qui n'ont développé une politique chinoise qu'au cours de la dernière décennie, Israël bénéficie d'une longue expérience historique avec la RPC. La crise de 2000-2004 qui vit l'administration Bush menacer ouvertement l'État hébreu de sanctions s'il ne mettait pas un terme à ses ventes d'armes a laissé des traces indéniables et le gouvernement israélien n'a pas cherché à tester de nouveau les lignes rouges américaines en la matière. Malgré les tensions passagères, la relation bilatérale israélo-américaine reste bien plus solide que celle entretenue par les États-Unis avec les monarchies de la péninsule arabique. C'est au final la stabilité de ce lien israélo-américain qui conduit à douter de la portée stratégique du pivot israélien vers Pékin.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org