L'Afrique du Sud, « bon citoyen nucléaire international » ?

Emmanuelle Maitre

Dans Politique étrangère 2016/2 Été , pages 183 à 194
Éditions Institut français des relations internationales

ISSN 0032-342X
ISBN 9782365674997
DOI 10.3917/pe.162.0183
Date de mise en ligne : 06/06/2016

Article disponible en ligne à l'adresse
https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2016-2-page-183?lang=fr

CAIRN.INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.
Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.
Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 12/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

L'Afrique du Sud, « bon citoyen nucléaire international » ?

Par **Emmanuelle Maitre**

Emmanuelle Maitre est chargée de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS).

Depuis la destruction de son arsenal nucléaire, l'Afrique du Sud revendique un statut de « bon citoyen nucléaire international », validé par son engagement dans le régime de non-prolifération. Pretoria joue ainsi un rôle de *bridge-builder* entre les États dotés et les États non dotés, et lors des crises de prolifération. Des infléchissements récents soulèvent des doutes sur ce positionnement : un glissement qui risque d'être dommageable pour la diplomatie nucléaire sud-africaine.

politique étrangère

Voici près de 20 ans, le 19 août 1994, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) confirmait que l'Afrique du Sud avait bien démantelé et détruit six bombes atomiques opérationnelles et une en cours de construction. Cette déclaration marquait la réintégration du pays en tant que partie aux régimes internationaux de non-prolifération et signalait la fin officielle de son programme nucléaire militaire.

Dans le sillage des profonds bouleversements ayant accompagné la libération de Nelson Mandela et l'abolition progressive de l'apartheid, le président De Klerk a pris la décision de mettre fin au programme nucléaire sud-africain. Après l'arrivée au pouvoir du Congrès national africain (ANC), et du fait de sa collaboration avec l'AIEA, l'Afrique du Sud a bénéficié d'un statut particulier au sein du régime de non-prolifération. En effet, le pays a été particulièrement bien reçu dans les institutions internationales, choisissant de mettre son expérience du nucléaire et sa légitimité nouvellement retrouvée au service d'une diplomatie active dans le domaine de la non-prolifération et du désarmement.

Alors que plus de 20 années se sont écoulées depuis ce spectaculaire revirement, il est intéressant de tirer les enseignements de cette politique. On peut notamment se demander ce que la décision de F. W. De Klerk nous apprend sur les motivations qui guident les États dans leur choix de

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 12/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

se conformer aux régimes de maîtrise des armements, et sur les fondements de la diplomatie nucléaire. Enfin, on peut se demander si ce positionnement est durable et sincère, ou si le rôle de l'Afrique du Sud dans l'ordre nucléaire mondial est plus ambigu qu'habituellement reconnu. Cette analyse est nécessaire pour comprendre comment un « État paria » peut réussir à se positionner, en quelques années, comme membre actif et accepté de la communauté internationale, et à revendiquer le statut de « bon citoyen nucléaire international »[1].

Une réintégration dans l'ordre nucléaire marquée par une posture constructive

Signature du Traité de non-prolifération (TNP) et réintégration d'un « État paria »

L'Afrique du Sud a signé le TNP le 10 août 1991, suite à la destruction effective de ses six armes nucléaires. Un accord de garanties a été signé avec l'AIEA un mois plus tard, le 16 septembre 1991. De septembre à novembre 1991, période de mise en place des procédures de vérification officielles, le gouvernement a transmis à l'AIEA un inventaire des installations et matériaux placés sous garanties, et a témoigné à la communauté internationale son intention de pleinement coopérer.

En septembre 1992, l'Afrique du Sud a entrepris de diluer une partie de son uranium hautement enrichi, et vendu une partie de ses réserves aux États-Unis et au Royaume-Uni. Alors que, comme convenu avec l'AIEA, le pays a bien procédé au transfert d'informations sur ses dépôts de matières fissiles, il a en revanche détruit l'ensemble des documents ayant trait au programme militaire, décision regrettée par les inspecteurs de l'Agence. Entre 1991 et 1993, ceux-ci ont mené 22 missions en Afrique du Sud, avec environ 150 inspections, et leurs rapports ont évolué : les premiers jugeaient les efforts sud-africains « insuffisants », alors que le gouvernement était qualifié de « très coopératif » à la fin du processus. En 1993, les inspecteurs ont indiqué avoir assez d'éléments pour conclure à la destruction des composantes militaires et ont déclaré l'absence sur le territoire sud-africain d'uranium hautement enrichi à vocation militaire. En dépit de la destruction de documents classés, l'équipe a loué Pretoria pour sa transparence et son ouverture durant le processus de vérification.

Suite à sa réintégration dans le régime de garanties de l'AIEA, l'Afrique du Sud a signé un protocole additionnel le 13 septembre 2002, ainsi que

1. A. Pahad, « Towards a Nuclear-Weapon-Free World – The Need for a New Agenda », ministère des Affaires étrangères sud-africain, 9 juin 1998, disponible sur : <www.nuclearfiles.org>.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 12/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

trois programmes donnant, pour différentes périodes, un cadre aux coopérations techniques et technologiques prévues entre l'Afrique du Sud et l'AIEA. De plus, le pays a signé différents accords étendus permettant à l'AIEA de mieux superviser ses installations nucléaires.

Par ailleurs, en 1996, l'Afrique du Sud a signé le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, ratifié le 30 mars 1999 en tant qu'État de l'Annexe 2. Le pays accueille à l'heure actuelle quatre stations de surveillance, auxquelles deux autres devraient venir s'ajouter. Depuis sa ratification du traité, l'Afrique du Sud a été l'hôte de plusieurs événements organisés par l'Organisation du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE), dont une formation technique pour les opérateurs de stations et les personnels techniques des centres de données nationaux.

Signature du traité de Pelindaba

Pendant la guerre froide, la posture de l'Afrique du Sud a constitué l'un des obstacles à la création d'une zone dénucléarisée sur le continent africain. L'idée, émise dès les années 1960, s'était essoufflée sensiblement après l'arrêt des essais nucléaires français en Algérie, la communauté internationale préférant se concentrer sur l'élaboration d'un traité universel empêchant la prolifération des armes nucléaires. Dans les années 1970, les États africains ont les uns après les autres ratifié le TNP, et la question d'une zone dénucléarisée en Afrique s'est trouvée bloquée jusqu'à la fin de la guerre froide et le revirement de Pretoria sur le sujet[2].

Créer une zone dénucléarisée en Afrique

Reconsidérée dans les années 1990 au sein de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), elle s'est tout d'abord posée sans l'Afrique du Sud, exclue des négociations initiales, puis avec elle à partir de 1993, dans un premier temps comme observateur, puis comme membre de plein droit. Cette réintégration a été facilitée par le *Programme for the Promotion of Nuclear Non-Proliferation*, association qui a organisé de multiples rencontres entre l'Afrique du Sud et les autres États africains. La version finale du traité a été formalisée à Johannesburg et à Pelindaba en mai et juin 1995. Le nom du traité, ainsi que les lieux choisis pour les dernières discussions, illustrent le rôle important joué par l'Afrique du Sud dans la dernière phase des négociations.

L'Afrique du Sud a été le septième État africain à ratifier le traité de Pelindaba le 13 mars 1998 et joue un rôle important dans sa mise en

2. O. Adeniji, « The Treaty of Pelindaba on the African Nuclear-Weapon-Free Zone », United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), Genève, 2002, disponible sur : <www.unidir.org>.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 12/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

œuvre. Il a ainsi été décidé, lors de la première conférence des États-parties du 4 novembre 2010, qu'elle accueillerait le siège de la Commission africaine sur l'énergie nucléaire (CAEN). Le 1er mai 2011, le Sud-africain Abdul Minty en a été élu le premier président.

Multilatéralisme et rôle au sein de l'AIEA

À la fin de l'apartheid, la « nouvelle » Afrique du Sud, sous l'autorité morale incontestée de Nelson Mandela, a considéré avec méfiance le recours à la force et mené une politique étrangère visant à renforcer la démocratie, l'auto-détermination et la réintégration complète du pays dans la communauté internationale. Au nom de ces objectifs, le gouvernement a estimé qu'il était fondamental de jouer un rôle actif dans les institutions multilatérales, et particulièrement au sein de l'AIEA. Cette conviction était également partagée par le président Thabo Mbeki, qui a évoqué à de nombreuses reprises sa foi dans un multilatéralisme actif[3].

Dans le domaine nucléaire, le gouvernement de l'ANC s'est fréquemment exprimé en faveur de la non-prolifération, de l'abolition des armes nucléaires, d'une meilleure représentation des pays en développement dans l'AIEA, et du droit de tous à l'usage pacifique de l'énergie nucléaire[4]. Dans le cadre de l'Agence, l'Afrique du Sud a usé de son autorité morale et de sa légitimité de seul État à avoir volontairement détruit des capacités nucléaires préalablement construites, pour jouer un rôle leader dans plusieurs comités, participer à des ateliers ou organiser des conférences internationales tels, la conférence internationale sur les systèmes de réglementation nucléaire efficaces en 2009 ou le séminaire intergouvernemental des États africains en juin 2002.

La candidature d'Abdul Minty à la présidence de l'AIEA en 2008 pour remplacer Mohamed El-Baradei est venue renforcer ce positionnement. Le programme du Sud-africain insistait sur l'impartialité et l'intégrité, le développement humain et la paix, le désarmement nucléaire et la non-prolifération, le renforcement du système de garanties, l'amélioration du fonctionnement de l'AIEA, la définition de son rôle politique et technique, ainsi que la construction d'un « mode de direction ouvert à la discussion »[5]. Bien que défait par le japonais Yukiya Amano après six tours de scrutin, sans doute en raison d'un profil d'activiste du désarmement peu prisé par

3. C. Alden et G. le Père, « South African Post-Apartheid Foreign Policy: From Reconciliation to Revival », Oxford, Oxford University Press, *Adelphi Paper*, n° 362, 2003.
4. J.-A. Van Wyk, « Nuclear Diplomacy as Niche Diplomacy, South Africa's Post-Apartheid Relations with the IAEA », *South African Journal of International Affairs*, Pretoria, University of Pretoria, vol. 19, n° 2, été 2002, p.179-200.
5. J.-A. Van Wyk, *South Africa's Nuclear Diplomacy, 1990-2010 : Securing a Niche Role through Norm Construction and State Identity*, DPhil thesis, Pretoria, University of Pretoria, 2013.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 12/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

les États dotés de l'arme nucléaire, sa campagne a démontré la reconnaissance politique et technologique de l'Afrique du Sud dans l'Agence.

La recherche d'un équilibre entre non-prolifération et usages pacifiques

Une réponse en nuance aux crises de prolifération

Au Conseil des gouverneurs de l'AIEA, l'Afrique du Sud a adopté une position visant à défendre, à l'instar de l'Inde, du Brésil ou du mouvement des non alignés, le « droit inaliénable » de tout État à recourir à l'énergie nucléaire. Cette position s'est notamment affirmée dans des situations particulières telles que la crise iranienne. Officiellement, Pretoria a régulièrement indiqué qu'elle partageait « l'avis selon lequel il ne devrait y avoir ni d'Iran détenteur d'une arme nucléaire, ni de déclenchement d'une guerre à cause du programme nucléaire iranien »[6]. Elle a réaffirmé également plusieurs fois que l'AIEA était l'agence la plus légitime pour résoudre la crise pacifiquement. Pour cette raison, elle s'est abstenue de voter les résolutions du Conseil des gouverneurs de septembre 2005 et février 2006, qui ont dénoncé le non-respect du TNP par l'Iran, puis en ont référé au Conseil de sécurité des Nations unies.

Malgré cela, l'Afrique du Sud a voté en faveur de toutes les résolutions sur l'Iran en tant que membre non permanent du Conseil de sécurité de 2007 à 2008 et de 2011 à 2012. Le représentant permanent sud-africain a souvent pris une part active aux discussions qui ont conduit au vote de ces résolutions et proposé des amendements visant à rappeler le rôle spécifique de l'AIEA dans la gestion du programme nucléaire iranien et à conditionner les sanctions à ses rapports.

S'agissant de la Corée du Nord, l'Afrique du Sud a voté dans le même esprit en faveur des résolutions prolongeant le rôle de l'ONU dans le contrôle des armes nucléaires, chimiques et biologiques nord-coréennes.

Voulu équilibré en matière de non-prolifération, ce positionnement s'est également clairement affirmé pendant la crise irakienne de 2003. En effet, en février 2003, l'Afrique du Sud a proposé son aide à l'Irak en matière de désarmement, proposition acceptée par Bagdad et par l'ONU. Dans le sillage d'une visite d'Aziz Pahad, vice-ministre sud-africain des Affaires étrangères, une délégation s'est rendue en Irak afin de présenter au gouvernement irakien le programme de désarmement mené dans les

6. « South Africa in the United Nations Security Council (2007-2008) », ministère des Affaires étrangères sud-africain, 2009, disponible sur : <www.southafrica-newyork.net>.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 12/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

années 1990. Après sa visite, elle a témoigné des efforts irakiens en matière de désarmement et essayé de convaincre le Conseil de sécurité de la nécessité d'accorder plus de temps au pays pour se conformer à ses obligations, tout en prévoyant des missions d'inspection supplémentaires avant toute action militaire. Elle a regretté le peu de confiance accordé au processus par les États-Unis et le Royaume-Uni, et rappelé à la communauté internationale l'expérience sud-africaine réussie en matière de dénucléarisation.

Une politique nucléaire favorisant le désarmement

Par ailleurs, la diplomatie multilatérale de l'Afrique du Sud prône constamment un désarmement nucléaire rapide. À l'Assemblée générale des Nations unies, l'Afrique du Sud a voté à de nombreuses reprises des résolutions exigeant la réduction et l'élimination des armes nucléaires. Ces votes ont généralement reflété les positions du Mouvement des non alignés (NAM) et de la Coalition pour un nouvel agenda (NAC). Plus rarement, l'Afrique du Sud a pu voter avec des États dotés d'armes nucléaires et en particulier les États-Unis, notamment en s'abstenant sur la résolution en faveur d'une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient en 2013[7]. Enfin, le pays rappelle constamment le droit de tout État à maîtriser les technologies liées à l'énergie nucléaire, dont l'enrichissement.

Pretoria a eu l'occasion d'exprimer ses positions lors des conférences d'examen du TNP. En 1995, les États-parties au traité ont reçu l'Afrique du Sud avec des égards particuliers comme premier pays à avoir abandonné volontairement un programme nucléaire national. Bien que critiquant le caractère discriminatoire du TNP, l'Afrique du Sud s'est ralliée aux appels pressants des États-Unis en faveur de son extension définitive, en dépit de l'opposition initiale des NAM. Les négociateurs sud-africains ont alors fait plusieurs propositions pour sortir de l'impasse. Ils ont notamment proposé de renforcer le processus d'examen et proposé quelques principes pour le désarmement nucléaire, propositions bien reçues, décrites comme « très créatives » par le président de la conférence Jayantha Dhanapala, et qui ont contribué à convaincre les non alignés de la nécessité d'étendre indéfiniment la durée du traité. La conférence a ainsi permis à l'Afrique du Sud de produire du consensus et peut s'apprécier comme « une action diplomatique très réussie pour Pretoria, qui fournit l'exemple d'un État se battant au-dessus de sa catégorie en matière de diplomatie et jouant le rôle de pont entre le Nord et le Sud de manière particulièrement compétente »[8].

7. « Le risque de prolifération nucléaire au Moyen-Orient », Résolution 68/65 de l'Assemblée générale des Nations unies, 5 décembre 2013.
8. J. Hamill et D. Lee, « A Middle Power Paradox? South African Diplomacy in the Post-Apartheid Era », *International Relations*, vol. 5, n° 4, 2001, p. 44.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 12/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

Du fait de l'engagement continu du pays sur ces sujets, Barack Obama estime qu'il est devenu un « leader fort et efficace de la communauté internationale sur les sujets liés à la non-prolifération »[9].

Un pont entre pays développés et en développement pour le développement du nucléaire civil

Depuis sa transition démocratique, l'Afrique du Sud s'est continuellement exprimée en faveur du développement et d'une coopération technologique permettant à tous les États de bénéficier de l'énergie nucléaire comme prévu à l'article IV du TNP. Cette position a notamment été rappelée par Abdul Minty en avril 2012[10]. C'est dans cette optique que Pretoria s'est impliquée dans le cadre de l'Accord régional de coopération pour l'Afrique sur la recherche, le développement et la formation dans le domaine de la science et de la technologie nucléaire (AFRA), au sein de la Commission africaine de l'énergie (AFREC) et du Forum des autorités de régulation nucléaire en Afrique (FNRBA).

Sur son territoire, l'Afrique du Sud poursuit en effet son programme nucléaire sur plusieurs axes. Tout d'abord, les autorités sont parvenues en 2008, en partenariat avec Areva-Cerca, à transformer le réacteur Safari pour le faire fonctionner avec un uranium faiblement enrichi. En 2010, l'Afrique du Sud a annoncé qu'elle pouvait produire des isotopes médicaux grâce à des technologies de pointe basées sur de l'uranium faiblement enrichi. L'entreprise sud-africaine NTP Radioisotopes SOC Ltd, filière de la *South African Nuclear Energy Corporation*, est un des leaders mondiaux du secteur de la radiochimie et assure 25 % de la production mondiale de radio-isotopes. Selon le ministère sud-africain de l'Énergie, le secteur nucléaire emploie aujourd'hui environ 2 700 personnes, chiffre qui devrait augmenter puisque le plan global sur les ressources énergétiques 2010-2030 préparé par le ministère propose de doubler la part du nucléaire dans le mix énergétique du pays d'ici à 2030. Cette ambition se traduit par la construction de six à huit nouveaux réacteurs. Enfin, l'Afrique du Sud a évoqué en 2013, par l'intermédiaire de son entreprise Nesca, la possibilité de reprendre l'enrichissement de l'uranium[11].

L'Afrique du Sud va construire six à huit nouveaux réacteurs nucléaires

9. B. Obama, « Remarks Prior to a Meeting with President Jacob Zuma of South Africa », *Daily Compilation of Presidential Documents*, 11 avril 2010, disponible sur : <www.gpo.gov>.
10. « Remarques d'Abdul Minty, 27 avril 2012 », Première réunion préparatoire à la troisième conférence des États-parties et signataires des traités qui établissent des zones exemptes d'armes nucléaires et de la Mongolie.
11. S. Wild, « Back to Valindaba: SA's Plan to Enrich Uranium », *Mail & Guardian*, 11 octobre 2013.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 12/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

Ces activités ont conduit l'Afrique du Sud à travailler sur les questions de sécurité nucléaire et à affirmer son rôle international dans ce domaine, même si ce rôle n'est pas dénué d'ambiguïté. En effet, dans la décennie qui a suivi le 11 septembre 2001 et dans le sillage de la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies, adoptée en 2004 pour empêcher la prolifération d'armes de destruction massive, en particulier au profit de groupes non étatiques, le choix du gouvernement de favoriser l'usage pacifique de l'énergie atomique a dû être concilié avec les nouvelles exigences internationales en matière de sécurité. Initialement réticente à l'entrée en vigueur de la résolution 1540[12], l'Afrique du Sud s'y est soumise dans un deuxième temps, proposant d'aider les autres États africains à fournir les rapports demandés au comité 1540. Par ailleurs, le Sud-africain Baso Sanqsu a dirigé le comité de 2011 à 2012, et l'Afrique du Sud a organisé, en novembre 2012, un atelier sur la mise en place de la résolution par les États africains, en collaboration avec l'Union africaine. Elle a également offert son aide pour la compilation des rapports et des matrices nécessaires[13].

Vers le retour d'une posture de contestation ?

Des manquements en matière de sécurité nucléaire et de non-prolifération

L'engagement de l'Afrique du Sud en faveur de la sécurité nucléaire a récemment pâti de plusieurs incidents et de l'implication d'entreprises sud-africaines dans le réseau Khan. En 1996, un accident sur le site de Pelindaba a provoqué la mort de plusieurs ouvriers, alors que le 8 novembre 2007 le site faisait l'objet d'une attaque armée, dont motivations et auteurs restent à ce jour inconnus. Les affirmations rassurantes du gouvernement, selon lesquelles il ne s'agirait que d'une tentative de cambriolage ratée, n'ont pas convaincu les experts internationaux – qui rappellent que le site contient « de quoi produire 25 bombes nucléaires » –, ni le gouvernement américain qui, sur la foi d'un rapport confidentiel sud-africain, a estimé que l'attaque était délibérée[14].

L'implication de plusieurs Sud-africains dans le réseau nucléaire d'Abdul Qadeer Khan a également suscité des inquiétudes. En 2004, plusieurs chefs d'entreprises ont été arrêtés après avoir été mis en cause pour la vente

12. C. Harvey, « Two Steps Forward, One Step Back: Slow, But Steady Progress Implementing UNSCR 1540 », Washington D.C.,The Nuclear Threat Initiative, 20 juillet 2011.
13. A. Broodryk et N. Stott, « Challenges and Solutions for 1540 Implementation in the African Region », *1540 Compass: Section Two, Regional and National Focus*, Pretoria, Institute for Security Studies, 2012, disponible sur : <http://cits.uga.edu>.
14. O. Bloom, « CBS Reairs Report on 2007 Attack on South African Pelindaba Nuclear Facility », Washington D.C., Center for Strategic and International Studies (CSIS), 23 juin 2010, disponible sur : <http://csis.org>.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 12/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

de composants sensibles à la Libye. L'entreprise *Tradefin* notamment, a été poursuivie pour avoir fabriqué des composants servant à la fabrication de centrifugeuses à partir de plans pakistanais. On peut relever que les membres sud-africains du réseau avaient des liens avec le programme nucléaire militaire sud-africain. Ils ont notamment été chargés d'importer des équipements pour le gouvernement Botha en violation des sanctions internationales[15]. Dans son rapport à l'AIEA, Abdul Minty a qualifié les poursuites judiciaires et les enquêtes d'« exemplaires » et a appelé les autres pays impliqués dans l'affaire Khan à davantage de coopération. Seul point sombre : le principal inculpé a échappé à la prison, ce qui a suscité quelques critiques, même si le gouvernement sud-africain a justifié cette décision par la nécessité d'obtenir davantage d'informations[16].

Ces événements fortement médiatisés ont provoqué un certain embarras pour le gouvernement sud-africain, même si des mesures correctives adéquates ont été adoptées dans un relatif souci de transparence.

Le maintien de capacités inquiétantes

Par ailleurs, l'insistance de Pretoria à préserver matières et technologies sensibles pose question sur ses intentions et la force de son engagement vis-à-vis de la non-prolifération. Dès le début des inspections de l'AIEA, les États-Unis ont émis des doutes sur les quantités de matières fissiles produites et déclarées par l'Afrique du Sud, en raison de la destruction des archives et du manque de fiabilité et de clarté du système de comptabilité – même si ces interrogations se sont peu à peu dissipées[17].

Pour autant, le refus de Pretoria de convertir son stock restant de plusieurs centaines de kilogrammes d'uranium hautement enrichi (quantité précise classifiée) reste un point d'achoppement dans son bilan en termes de non-prolifération. Si l'AIEA s'assure en permanence que ce stock n'est pas exploité à des fins illicites, il représente néanmoins un risque potentiel en matière de trafic nucléaire, comme l'a démontré l'incident de 2007. L'Afrique du Sud a utilisé une partie de cet uranium dans son réacteur de recherche, et une autre partie a été convertie en uranium faiblement enrichi. Mais la conversion du réacteur de Safari pour qu'il puisse utiliser de l'uranium faiblement enrichi rend la préservation des stocks existants encore moins justifiée – ce qui explique la pression de l'administration

15. D. Frantz et W. Rempel, « New Find in a Nuclear Network », *The Los Angeles Times*, 28 novembre 2004.
16. W. Greg, « South Africa Asks Nations to Step Up Khan Network Investigation », *Global Security Newswire*, Washington D.C., The Nuclear Threat Initiative, 11 septembre 2007.
17. J. Richelson, *Spying on the Bomb: American Nuclear Intelligence from Nazi Germany to Iran and North Korea*, New York, W.W. Norton, 2006, p. 377.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 12/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

Obama pour que le président Zuma accepte de remplacer ces stocks par de l'uranium faiblement enrichi. Celui-ci a régulièrement refusé ces propositions, ne souhaitant pas renoncer à des matières qui pourraient à l'avenir avoir une utilisation et une valeur commerciale, et estimant qu'elles appartenaient de manière pleine et entière au gouvernement sud-africain[18].

Par ailleurs, Zuma a estimé, lors du Sommet pour la sécurité nucléaire de 2014, que son pays avait, comme les autres, le droit d'enrichir de l'uranium, « quel que soit le niveau d'enrichissement ». Si l'ambition sud-africaine de reprendre l'enrichissement de l'uranium est connue, et peut s'expliquer par un programme nucléaire ambitieux et des réserves en uranium importantes, cette insistance à garder des matières fissiles pouvant être utilisées pour la fabrication d'armes peut surprendre et constitue un signal négatif pour le régime global de non-prolifération. L'AIEA n'a pas de raison de croire à l'insincérité du gouvernement, et l'environnement sécuritaire dans lequel il évolue ne permettent pas de conclure à une stratégie volontaire de « latence nucléaire », mais d'une part de telles pratiques peuvent encourager d'autres États à revendiquer ces technologies, et d'autre part continuent à poser un risque en termes de sécurité nucléaire. L'argument classique avancé par Pretoria, et notamment par Abdul Minty, selon lequel il serait inopportun et hypocrite de se focaliser sur quelques kilogrammes de matières fissiles alors que des milliers d'armes nucléaires menacent la sécurité du monde, est discutable : l'Afrique du Sud, pas plus qu'un autre État, n'a intérêt à ce qu'un groupe terroriste se rende maître de composants radioactifs et nucléaires, et ce quel que soit l'état des arsenaux des puissances nucléaires.

Un positionnement moins constructif vis-à-vis de l'ordre nucléaire mondial

Un glissement s'est opéré progressivement depuis 2010 qui a vu Pretoria, notamment sous l'influence du président Zuma, se rapprocher des NAM et devenir un fervent critique du manque d'efforts des États nucléaires en matière de désarmement, parallèlement à une tolérance plus forte sur le volet prolifération. En conséquence, Pretoria voit son rôle constructif de *bridge-builder* s'éroder, au fur et à mesure que ses positions se radicalisent et qu'elle se refuse à des considérations plus réalistes.

L'opposition du pays au projet de constitution d'une réserve de combustible nucléaire sous l'égide de l'AIEA illustre cette posture. Cette idée a été formulée initialement par la Russie et le Kazakhstan en 2006, et a été reprise par l'AIEA comme moyen de convaincre les nouveaux pays

18. D. Birch et R. J. Smith, « U.S. Unease About Nuclear-Weapons Fuel Takes Aim at a South African Vault », *The Washington Post*, 14 mars 2015, disponible sur : <www.washingtonpost.com>.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 12/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

nucléaires de renoncer à se lancer dans des programmes d'enrichissement nationaux, en répondant à leurs craintes d'une dépendance stratégique et politique vis-à-vis des fournisseurs occidentaux. L'Afrique du Sud a ainsi voté contre le plan de l'AIEA en novembre 2009, estimant que l'initiative était en désaccord avec l'article IV du TNP.

Rendu très visible par le manque d'enthousiasme du pays lors des Sommets pour la sécurité nucléaire, ce positionnement a été également très clair dans le cycle d'examen du TNP 2010-2015. Ainsi, les interventions sud-africaines aux conférences d'examen de 2010 et 2015, ainsi qu'aux comités préparatoires, ont insisté sur le pilier « désarmement » et estimé que les engagements des P5 pris lors de l'extension définitive en 1995 n'avaient pas été respectés. De plus en plus tranchant, le vocabulaire employé dans ces réunions s'est montré à la fois plus agressif à l'égard des États du P5 et moins ferme pour les États proliférants, culminant dans la dénonciation d'un « apartheid » entre États dotés et États non dotés[19]. Par ailleurs, le soutien marqué à l'initiative humanitaire et au « serment » de l'Autriche en faveur d'une convention interdisant les armes nucléaires se traduit par une opposition idéologique à la possession d'armes plus que par un travail réaliste et concret de négociation qui permettrait la réduction des arsenaux et leur sécurisation.

Pretoria voit son rôle constructif de *bridge-builder* s'éroder

Enfin, ce positionnement est visible dans un soutien plus que tiède aux efforts du président Obama en matière de sécurité nucléaire. L'Afrique du Sud a récemment rappelé qu'à ses yeux, les États sont principalement « responsables de la sécurité nucléaire », et que des directives ou règles en la matière ne sont légitimes que dans le cadre de l'AIEA[20].

Il est trop tôt pour savoir si ce glissement marque simplement la disparition d'une génération de fonctionnaires acquis aux objectifs de la non-prolifération et ayant vécu de l'intérieur le désarmement sud-africain, ou s'il représente un réel changement de politique susceptible de remettre en cause à terme le statut de « bon citoyen nucléaire international » que Pretoria aime à s'attribuer. Quoi qu'il en soit, il prive d'ores et déjà l'Afrique du Sud d'une position idéale pour influencer l'ordre nucléaire mondial tout en valorisant de nombreux autres objectifs de sa politique étrangère. Par ailleurs, l'exemplarité revendiquée par le régime

19. M. Nozipho, Déclaration de l'Afrique du Sud au débat général, Conférence d'examen du TNP de 2015, 29 avril 2015.
20. S. Tebogo, Déclaration de l'Afrique du Sud au 2e comité principal, Conférence d'examen du TNP de 2015, 4 mai 2015.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 12/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

existe à ce jour du fait de son ouverture à l'AIEA et de son processus inédit de désarmement nucléaire ; il ne pourra subsister que si l'Afrique du Sud poursuit ses efforts en matière de non-prolifération, sécurité nucléaire et lutte contre les dangers liés à l'exploitation du nucléaire.

***

L'Afrique du Sud, par son histoire récente, donne l'exemple unique d'un pays ayant choisi de construire des armes nucléaires, puis de les détruire volontairement, rejoignant ainsi les principaux régimes internationaux de maîtrise des armements et devenant un acteur important de la lutte contre la prolifération.

Ces circonstances sont à l'origine de la volonté de l'Afrique du Sud de jouer un rôle majeur dans l'ordre nucléaire international et de faire retentir une voix originale en matière de non-prolifération. Peut-elle dans ces conditions créer une émulation parmi les proliférants actuels et potentiels ? C'est le souhait officiel de son gouvernement, qui a essayé de convaincre l'Irak en 2003 de renoncer à son programme d'armes de destruction massive et qui milite aujourd'hui pour la résolution pacifique de la crise iranienne.

Mais cette position exige que le pays demeure un acteur crédible sur les questions nucléaires et maximise son positionnement d'ouverture et de compromis. Ce qui nécessite de poursuivre la diplomatie active mise en œuvre à partir de 1995, et de ne pas se marginaliser par rapport aux tenants de la non-prolifération et de la sécurité nucléaire. Des choix du gouvernement Zuma dépendent l'impact à moyen et long termes de l'Afrique du Sud sur l'ordre nucléaire mondial, et sa capacité à faire avancer ses priorités en la matière. L'étude de sa politique lors du cycle d'examen qui s'ouvre, notamment sur certains dossiers du régime de non-prolifération – négociation sur l'interdiction de produire des matières fissiles pour les armes nucléaires, mise en place et suivi de l'accord avec l'Iran, sommets sur la sécurité nucléaire… – sera à ce titre extrêmement instructive.

Mots clés
Afrique du Sud
Désarmement nucléaire
Diplomatie nucléaire
Prolifération

page 195 lectures



Institut français des relations internationales | Téléchargé le 12/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)