

POURQUOI ET COMMENT L'AFRIQUE DU SUD S'EST DÉBARRASSÉE DE L'ARME NUCLÉAIRE ?

PIERRE-PAUL DIKA *

Commencée dès 1957, la coopération nucléaire entre les États-Unis et l'Afrique du Sud a pris fin sous les pressions américaines de l'administration Reagan à la fin des années 1980. Les changements d'administration à Washington pendant ces décennies dans un environnement international et régional sans cesse changeant ont été sans influence sur la continuation de cette coopération. Ainsi, les États-Unis ont accompagné et encadré l'Afrique du Sud de 1957 à 1990, date du début de son démantèlement du fait de la fin de la guerre froide mais, surtout, de la fin du danger que représentait l'instabilité en Afrique australe pour le pouvoir blanc.

« **L**a dissuasion nucléaire est devenue non seulement superflue, mais en réalité un obstacle au développement des relations internationales de l'Afrique du Sud »¹.

Ces propos du dernier président de l'Afrique du Sud de l'ancien régime ont en effet marqué la fin de l'apartheid de deux manières : la première est que le pays annonçait au reste du monde qu'il avait mis au point un arsenal nucléaire, et la seconde est le choix de démanteler unilatéralement et volontairement son arsenal nucléaire² ce qui fait à ce jour le seul pays au monde à avoir initié

* JURISTE, ENSEIGNANT À LA FSJP DE L'UNIVERSITÉ DE NGAOUNDÉRIÉ (CAMEROUN).

¹ F. W. De Klerk, session conjointe du Parlement sud-africain, Cape Town, 24 mars 1993, British Broadcasting Corporation, (BBC), Texte de relai du discours du président sud-africain, *Radio South Africa*.

² Au 1^{er} février 1990, le démantèlement avait déjà été effectif. Celui des armes biologiques et chimiques (mis au point en 1981), initié en 1988, a pris fin en 1993. Lire à cet effet Stephen F. Burgess and Helen H. Purkitt, « The Rollback of South Africa's Biological Warfare Program », *INSS Occasional*

ce processus³. Ce discours mettait en lumière le degré de protection de l'ancien régime et de sa force de persuasion non conventionnelle. De plus, il marquait la fin du statut d'État paria qu'avait été l'Afrique du Sud depuis 1961 et le début de sa réintégration dans le concert des nations.

Bien que ce démantèlement volontaire et unilatéral soit inédit, il n'est pas inopportun de nous interroger sur les motivations de ce revirement qu'une abondante littérature consacre⁴.

Trois principales motivations peuvent être mises en lumière : la première est l'argument réaliste inhérent à la fin du danger perçu pour sa sécurité. En effet, cette explication paraît plausible puisqu'en 1989, l'environnement immédiat du pays était pacifié, avec la fin de la guerre froide et surtout l'accord du 22 décembre 1988 entre l'Afrique du Sud, l'Angola et Cuba pour le retrait des troupes cubaines d'Angola en échange de l'indépendance de la Namibie, la réduction de l'aide de l'ex-URSS à l'Angola et au Mozambique⁵.

La seconde motivation est idéaliste et consiste à expliquer ce démantèlement par la volonté de rejoindre le club fermé des démocraties occidentales. De ce fait, force est de constater que l'intérêt politique ressort fortement ici. Nous pouvons parler du « *Black mail*

Paper 37, Counterproliferation Series, February 2001, USAF Institute for National Security Studies, USAF Academy, Colorado.

³ Le pays après la Seconde Guerre mondiale n'a pas été le seul à caresser secrètement l'aspiration à détenir un arsenal nucléaire. D'autres pays, majoritairement européens, sud-américains et asiatiques, ont été dans cette dynamique et ont renoncé volontairement à mettre au point la bombe nucléaire. Citons la Suède, la Corée du Sud, le Brésil, l'Argentine, le Japon, l'Australie pour ne citer que ces exemples. Trois pays de l'ex-Union soviétique ont mis fin à leur arsenal hérité de l'URSS (l'Ukraine, le Bélarus et le Kazakstan), deux pays ont mis fin au leur sous la pression, (Irak et Libye). Paul Davis, « Giving Up the Bomb : Motivations and Incentives », Paper prepared for The International Commission on Nuclear non Prolifération and disarmament by the Nuclear Energy futures Project, may 2009, détaille assez bien ces États et leurs motivations.

⁴ Citons De Villiers J.W., Roger Jardine and Mitchell Reiss, « Why South Africa Gave up the Bomb », *Foreign Affairs* 72, (5), 1993, 98-109 ; Peter Liberman, « The Rise and Fall of the South African Bomb », *International Security*, 26 (2), 2001, 45-86 ; David Albright, « South Africa and the fordable Bomb », *The Bulletin of the Atomic Scientists*, 50 (4), 1994, 37-47, et enfin Maria Babbage, « White Elephants : why South Africa gave up the Bomb and the Implications for Nuclear Non Prolifération Policy », *Journal of Public and International Affairs*, vol. 15, Spring 2004, p. 2-20.

⁵ Peter Liberman, *ibid.*

Strategy »⁶, littéralement de chantage fait auprès des puissances occidentales. En effet, à bien y voir, ce n'est qu'en 1983 qu'une réelle stratégie de mise au point de l'arsenal nucléaire a été lancée par le régime d'Apartheid. C'est une année plus tard qu'ARMSCOR⁷ a développé une stratégie en trois phases : la première combinant dissuasion et levier diplomatique qu'était le faible danger militaire par le maintien de l'ambiguïté sur les réelles capacités nucléaires du pays, la seconde consistant en une révélation secrète aux puissances occidentales afin de trouver une solution et la troisième, si le danger se rapprochait ou se faisait imminent, d'annoncer au monde sa capacité nucléaire et conduire un test atomique à 1 000 km dans l'océan.

La troisième motivation plausible, défendue par Babbage Maria⁸, est la peur de voir cet arsenal tomber aux mains du pouvoir noir et voir ce dernier le transmettre aux États ayant soutenu l'ANC comme Cuba ou la Libye. Lier le futur pouvoir de l'ANC aux instruments internationaux de non-prolifération nucléaire comme le TNP de 1968 en était l'objectif. Ces propos de F. W De Klerk tenus en 1993 sont sans équivoque : « Ce pays ne sera plus jamais capable d'avoir la bombe nucléaire, d'en construire une à cause du contrôle et de la prévention absolue que les membres du TNP exercent dans chaque pays. »⁹

Force est de constater que les trois motivations sont plausibles et peuvent se défendre. Si ces dernières peuvent s'appliquer à l'Afrique du Sud, d'autres, plus objectives, en appui d'autres expériences de démantèlement forcé peuvent être mises en lumière¹⁰.

La démocratie peut être comme catalyseur de choix de ne pas mettre en place la bombe nucléaire. La Suède et la Suisse en sont les exemples, de même que l'Afrique du Sud si l'on s'en tient à la troisième explication inhérente au pouvoir noir dénué de toute bombe nucléaire.

Notons aussi le rôle du leadership individuel dans la décision de conduire¹¹ ou ne pas conduire de programme nucléaire. Citons dans

⁶ Maria Babbage, *ibid.*, p. 8.

⁷ *Armament and Procurement Corporation*, Organisme public de construction et de livraison d'armes au gouvernement, fortement impliqué dans ce programme dès la fin des années 1970.

⁸ Maria Babbage, *op. cit.*, p. 8.

⁹ Cité par Maria Babbage, *ibid.*, p. 14.

¹⁰ Paul Davis, *op. cit.*, Lire aussi Georges Perkovich and James M. Acton (Editors), *Abolishing Nuclear weapons : A debate*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2009.

¹¹ Peter Pringle and James Spigelman, *The Nuclear Barons*, Avon Books, New York, 1981. Comme barons citons l'Américain Robert Oppenheimer, l'Indien

le cas de ne pas conduire de programme nucléaire, les présidents argentin Carlos Menem et brésilien F. Color de Mello qui ont décidé en 1994, suite aux relations entre les deux pays respectifs, de mettre fin au programme nucléaire¹², l'Américain Ronald Reagan en 1986 au sommet de Reykjavik (Islande), et F. W De Klerk en 1989¹³ dès son accession au pouvoir.

Les sources d'insécurité doivent être bannies par des garanties afin de créer un environnement pacifié. La protection nucléaire américaine offerte au Japon, à la Corée du Sud et à l'Allemagne en sont les substrats et la rivalité indo-pakistanaise, de même que les tensions entre Israël et ses voisins arabes, attestent de la pertinence des garanties sécuritaires.

Ces motivations inhérentes à l'Afrique du Sud et celles objectives inhérentes à l'expérience d'autres États mettent en lumière un acteur incontournable : les États-Unis d'Amérique. La première puissance a toujours été à l'avant-garde de la non-prolifération nucléaire. Son rôle a en effet été d'une importance non négligeable aussi bien dans le régime de non-prolifération nucléaire que dans la coopération avec les États.

28

Cette influence américaine est objectivement constante puisque des pays ont fait le choix de la protection américaine couplée aux relations économiques, stratégiques durables. Citons le Japon, la Corée du Sud, l'Allemagne, l'Argentine le Brésil et surtout les ex-pays de l'URSS comme le Bélarus, l'Ukraine et le Kazakhstan et la Libye¹⁴. Mais cette influence américaine contient des limites puisque des pays comme l'Iran¹⁵ et la Corée du Nord ont fait le choix d'une aventure individuelle.

Homi Bhabha, le Français Pierre Guillaumat et le Pakistanais A. Q. Khan.

¹² Par l'application du traité de Tlatelolco établissant une zone exempte d'armes nucléaires en Amérique latine. Paul Davis, *op. cit.*, p. 8-10.

¹³ Pour l'Afrique du Sud, lire Waldo Stumpf, « Birth and Death of the South African Nuclear Weapons Programme », Presentation given at the conference *50 Years after Hiroshima*, organised by USPID (Unione Scienziati per il Disarmo) and held in Castiglione della Pescaia, Italy, 28 September to 2 October 1995. <http://www.fas.org/nuke/guide/rsa/nuke/stumpf.htm> (consulté le 15 août 2013). Pour le texte, voir la *Federation of American Scientists*, www.fas.org

¹⁴ Pour ce qui est de la Libye, lire Zahia Zoubir, « The United States and Libya : From Confrontation to Normalization », *Middle East Policy*, 13 (2), 2006, p. 48-70.

¹⁵ Voir notamment Daniel Durand, « Armes nucléaires, nouvelles menaces, nouveaux enjeux », *Institut de documentation et de recherche sur la paix*,

Si l'influence américaine est ainsi pour beaucoup dans la non-prolifération nucléaire à travers notamment la collaboration avec des États alliés, il en a été de même avec l'Afrique du Sud. Il est admis que la grande puissance semble avoir exercé des pressions entre 1987 et 1989 pour que l'Afrique du Sud démantèle son arsenal nucléaire afin de lier le nouveau pouvoir noir aux instruments internationaux de non-prolifération nucléaire¹⁶. En effet, la thèse du démantèlement unilatéral et volontaire de l'arsenal nucléaire sud-africain par le régime d'apartheid peut être battue en brèche puisque les Américains ont toujours été présents, avec plus ou moins de succès des origines à la fin de l'arsenal nucléaire sud-africain, du fait de leur volonté de jouer un rôle majeur dans le non-prolifération nucléaire. Quels ont été les tenants et les aboutissants de cette coopération faite de hauts et de bas ?

Cet article se propose de mettre en lumière la relation entre les États-Unis et l'Afrique du Sud en matière de coopération nucléaire de la fin des années 1950¹⁷ à la décision de F.W. De Klerk de 1989 et de montrer que les premiers nommés ont toujours été indubitablement liés au processus de nucléarisation à l'origine pacifique et de dénucléarisation de l'Afrique du Sud.

Aussi verra-t-on, dans une première partie, la relation États-Unis/Afrique du Sud dans la recherche nucléaire civile et, dans la seconde, le tournant des années 1970 et 1980 par la voie sud-africaine du nucléaire militaire du fait des tensions entre les deux États et son démantèlement.

29

La recherche nucléaire à des fins pacifiques comme prélude aux relations entre l'Afrique du Sud et les États-Unis d'Amérique

C'est après la Seconde Guerre mondiale notamment, dès 1948 avec la victoire du Parti nationaliste afrikaner aux élections

08/02/2005, p. 2-4.

¹⁶ Lire notamment Stephen F. Burgess and Helen E. Purkitt, « Correspondence : South Africa's Nuclear decision », *International Security*, 27 (1), 2002, p. 187. Voir aussi, Frank V. Pabian, « South Africa's Nuclear Weapon Program : Lessons for U. S Non Prolifertation Policy », *The Non Proliferation Review*, Fall 1995, p. 1-19.

¹⁷ July 1957 : Us South African Bilateral Cooperation on the Peaceful Use of Atomic Energy, Agreement for Nuclear Cooperation with South Africa, négocié sous l'égide de l'*Atomic Energy Act of 1954*. Accord modifié en 1962 et prorogé en 1967 et en 1974.

législatives, que l'Afrique du Sud, grand producteur d'uranium, a pensé à développer une industrie nucléaire à des fins pacifiques. Cette volonté a coïncidé avec celle de la grande puissance déjà puissance nucléaire¹⁸ de définir un régime de non-prolifération nucléaire international¹⁹. Cette conjonction d'intérêts entre les deux pays a été le socle des relations tissées au crépuscule de la Seconde Guerre mondiale et ce, jusqu'aux années 1960 par l'encadrement de cette relation.

Les années 1940 et 1950 : du contrat commercial à la coopération nucléaire à des fins civiles entre les États-Unis d'Amérique et l'Afrique du Sud

Les administrations Eisenhower, Kennedy et Johnson ont été celles de la coopération stratégique avec l'Afrique du Sud dans le domaine du nucléaire à des fins pacifiques²⁰. La création en 1948 de l'AEB l'agence atomique sud-africaine²¹ a précédé celle de l'accord du 18 juillet 1957 sur la coopération bilatérale sur l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins civiles.

¹⁸ En 1945, la grande puissance était la seule à avoir successivement construit, testé et utilisé l'arme atomique, lui procurant un avantage non négligeable sur l'ex-URSS. Dans un effort pour minimiser les tensions internationales et éviter la construction incontrôlable de bombes nucléaires, les États-Unis décidèrent de contrôler leur prolifération par une variété de plans, celui de Bernard Baruch ayant été accepté le 14 juin 1946. Ce plan prévoyait la création d'une agence onusienne appelée Atomic Development Authority (ADA). Mais ce fut un échec puisque les États-Unis ont insisté sur les sanctions automatiques des États ne respectant pas les directives de cette agence. Données issues de Javan David Frazier, *Atomic Apartheid : Relations from Truman to Reagan : 1945-1989*. A dissertation submitted to the graduate Faculty of Auburn University in Partial Fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, Auburn, Alabama, May, 11, 2006. p. 24.

¹⁹ Franck V. Pabian, *op. cit.*

²⁰ Notons que c'est en 1910, avec la formation de l'Union sud-africaine, que les relations entre les deux pays ont pris leur envol. C'est Jan Smuts, alors Premier ministre pour la seconde fois de 1939 à 1949 (déjà Premier ministre de 1919 à 1924), qui, à la fin de la Seconde Guerre mondiale a décidé de négocier et de s'associer au États-Unis pour exploiter l'uranium sud-africain. J.-D. Frazier, *ibid.*, p. 21.

²¹ *South African Atomic Energy Board*. Rebaptisée quelques années plus tard *Atomic Energy Corporation* (AEC).

La création de l'Agence sud-africaine de l'énergie atomique : cadre de l'accord commercial sur la vente d'uranium aux États-Unis d'Amérique

L'histoire de la création de l'AEB a pour origine la volonté de Jan Smuts, deux fois Premier ministre²² et acteur des guerres boers et de la Première Guerre mondiale. Ce dernier a acquis une réputation internationale en créant la ligue des nations et par son rôle dans le cabinet de guerre de l'Angleterre impériale. Avant 1948, J. Smuts était en discussion avec les officiels américains et britanniques sur la manière de bien utiliser le potentiel de l'uranium sud-africain. En effet, pendant l'été 1944, Sir John Anderson, le chancelier de l'échiquier britannique, envoya un télégramme à J. Smuts lui demandant que son gouvernement fasse le point sur la concentration de radium et de mélange de terre en Afrique du Sud, l'uranium se trouvant généralement autour de ces minéraux²³. Notons dans la foulée, en 1944, l'accord du Québec entre les États-Unis, le Canada et la Grande-Bretagne sur la coopération dans le développement de l'arme nucléaire. Cela s'est traduit par la création de l'Agence de développement conjoint (CDA)²⁴ afin de faciliter la coopération et le Comité de développement conjoint (CDC)²⁵ destiné à trouver de l'uranium dans leurs pays respectifs et dans d'autres États. Le télégramme envoyé par le chancelier de l'échiquier, Sir J. Anderson, entrait dans cette optique²⁶.

C'est dans ce contexte qu'intervient la requête faite en 1944 d'avoir des précisions sur les potentialités sud-africaines de production d'uranium. En réaction, le Comité sur l'uranium a tenu sa première réunion en 1945 sous la présidence du Dr Basil Schonland. En 1947, le pays était en mesure d'apprécier son potentiel en uranium²⁷. En 1948, l'AEB fut créée par une loi du

²² Ce dernier a lutté contre les Anglais pendant la guerre des boers, mais a ensuite travaillé avec ces derniers afin que les Afrikaners (dont il est issu) acquièrent des droits politiques en Afrique du Sud.

²³ Javan.D. Frazier, *op. cit.*, p. 22.

²⁴ *Combined Development Agency*.

²⁵ *Combined Development Committee*.

²⁶ Javan D. Frazier, *ibid.*, p. 22. Voir aussi. R Newby Frazer, « Chain Reaction : Twenty Years of Nuclear Research and Development in South Africa », *The Atomic Energy Board*, Pretoria, 1979, p. 21.

²⁷ Remarquons qu'en 1915, le docteur A.W. Rogers, directeur de l'American Geological Survey, avait déjà détecté la présence de minerais radio-actifs en Afrique du Sud. Et en 1941, à l'occasion d'un voyage en Afrique

Parlement - *l'Atomic Energy Act* avec effet au 1^{er} janvier 1949 -, afin d'exercer un contrôle sur la production et le commerce de l'uranium. Cette loi fut amendée en 1959 afin d'étendre les compétences de l'Agence à la recherche, au développement et à l'utilisation de la technologie nucléaire²⁸. Il apparaît ainsi que, dès la fin de la seconde guerre mondiale, les autorités sud-africaines, du fait de la grande production d'uranium, avait déjà songé à l'énergie nucléaire à des fins civiles. Et cet uranium sera la base de l'alliance du pays avec les États-Unis d'Amérique.

*L'uranium comme base de l'alliance entre les deux États :
prélude à l'accord de juillet 1957*

32

La coopération nucléaire entre les deux pays a commencé dès la fin de la Seconde Guerre mondiale (administration Truman) sur la recherche de l'uranium à travers le projet américain Manhattan lancé en 1942. Tout commence avec ce projet, destiné à la conception de la première bombe atomique. Les Américains convoitent alors les ressources en uranium, minerai nécessaire à la réalisation de l'arme. Or, le sous-sol d'Afrique du Sud en est riche. Suite à la découverte de l'uranium, les deux pays ont signé des accords d'extraction, les techniques étant déjà au point. Après le 17 mai 1948, date de la victoire surprise du NP aux élections et année de la création de l'AEB, des négociations sur la signature d'un contrat commercial entre l'Afrique du Sud et la CDA ont été amorcées la semaine du 7 juin 1948²⁹.

Le 23 novembre 1950, année de la guerre de Corée (qui débuta le 25 juin 1950), à laquelle l'Afrique du Sud avait fourni une assistance morale directe, les États-Unis, afin de sécuriser ses approvisionnements en uranium indispensable pour son programme nucléaire en expansion, ont signé avec la Grande-Bretagne, après

du Sud, Georges W. Bain, le conseiller du Général Leslie Groves du Manhattan Project, collecta des roches et, après test, il s'avéra que c'était de l'uranium. Données issues de R. Newby Frazer, *op. cit.*, p. 22.

²⁸ *South African Nuclear Energy Corporation*, <http://www.sahistory.org.za/article/peaceful-nuclear-research-building-bomb> (consulté le 18 août 2013).

²⁹ Voir à cet effet, « Minutes of the meeting of the American members of the Combined Policy Committee, Washington, July 6, 1948 », FRUS, 1948, *Volume 1 general : The United Nations Part 2*, (Washington D.C., Government Printing Office), 1976, p. 720.

d'après négociations³⁰, un accord de livraison d'uranium avec l'Afrique du Sud valable 10 ans, faisant de ce pays un grand pays producteur d'uranium³¹. À ce stade, l'AEB a déjà été créée et 90 techniciens et scientifiques sud-africains sont formés aux États-Unis en contrepartie de 40 000 tonnes d'oxyde d'uranium³².

Le 18 juillet 1957³³, sous l'administration Eisenhower³⁴, soucieuse de s'assurer un approvisionnement en uranium constant, les États-Unis signèrent avec l'Afrique du Sud un accord de coopération bilatérale sur l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins civiles valable 10 ans, sous l'égide de l'*Energy Atomic Act of 1954*³⁵, accord amendé en 1962, et prorogé en 1967 et en 1974³⁶. Les dispositions de cet accord³⁷ prévoyaient un engagement américain de fournir un réacteur nucléaire à l'Afrique du Sud (SAFARI I³⁸), de

³⁰ En réalité, entre le CDA et l'Afrique du Sud. *Memorandum of Conversation, September 14, 1950, RG 59, State Department central files, Lot Files n°56D418, Office of African Affairs, Subject File : 1945-1955, 3, Uranium 1948-1955, Union of South Africa, National Archives at College Park, MD.*

³¹ A. R. Newby Frazer, *op. cit.*, p. 22-25.

³² <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20130708151810/>, (consulté le 20 août 2013).

³³ Accord soumis au Congrès pour approbation le 12 juillet 1957 par Carl T. Durham, le président du *Joint Committee on Atomic Energy*.

³⁴ Javan D. Frazier, *op. cit.*, p. 57-108.

³⁵ Destiné à libéraliser les politiques gouvernementales sur l'information nucléaire et la technologie, et à autoriser le développement d'une industrie nucléaire nationale et à encourager la coopération nucléaire internationale. Eisenhower, en signant cette loi, voulait voir en l'énergie nucléaire une force positive sur les plans national et international afin de contrer les aspects négatifs de l'énergie nucléaire, avec à la tête de cette croisade, les États-Unis.

³⁶ Le contexte international a été pour beaucoup dans ces modifications. 1962 a vu la crise des missiles russes de Cuba, l'année 1967 est celle de l'extension de l'accord pour 10 ans, et l'année 1974, comme on le verra plus loin, marquera une rupture entre les deux États, l'Afrique du Sud prévoyant déjà de produire la bombe nucléaire à des fins militaires, suite à l'essai nucléaire pacifique de l'Inde du 18 mai de cette année.

³⁷ Des accords similaires avaient été signés avec les Pays-Bas, l'Italie, la France et l'Allemagne de l'Ouest. « Nuclear Pack Backed, A.E.C List 5 Agreements under Atoms-for-Peace », July 25, 1957, *New York Times*.

³⁸ *South African Fundamental Atomic Research Installation*.

former des scientifiques sud-africains³⁹ et de fournir de l'uranium enrichi pour le réacteur nucléaire SAFARI I jusqu'en 1976⁴⁰. Le 18 mars 1965⁴¹ sera fourni SAFARI I (opérationnel dès 1967) ainsi que son combustible nucléaire⁴², installé à Pélindaba⁴³, et, deux années plus tard, sortira de terre le second réacteur de recherche, SAFARI II, lui aussi à Pelindaba. Cet accord a ainsi offert à l'Afrique du Sud un accès à l'expertise américaine lui permettant de développer un programme atomique.

Au final, les relations entre les deux États ont connu une évolution notable puisque l'on est passé d'un contrat commercial d'extraction de l'uranium sous l'administration Truman à une collaboration pour l'utilisation civile de l'énergie nucléaire sous l'administration Eisenhower.

Mais les administrations démocrates de John F. Kennedy⁴⁴ et Lyndon Johnson (1960-1969) verront dans le contexte du massacre de Sharpeville et de l'indépendance de la majorité des pays d'Afrique la nécessité américaine d'avoir des garanties sur l'utilisation de l'uranium enrichi, au travers notamment des instruments et traités internationaux.

34

Les années 1960 : la recherche d'encadrements par les États-Unis de l'accord de 1957

En effet, en plus de l'accession des démocrates au pouvoir, la situation au début des années 1960 est différente de celle des

³⁹ Quatre-vingt quatorze scientifiques et ingénieurs sud-africains seront principalement formés à Oak Ridge dans le Tennessee et à *l'Argonne national Laboratory* dans l'Illinois. À la date de 1979, quatre membres de l'AEB sud-africaine avaient été formés aux États-Unis. Données tirées de Kenneth L. Adelman and Albion W. Knight, « Can South Africa go Nuclear ? », *ORBIS, A Journal of World Affairs* 23, Fall 1979, p. 634-635.

⁴⁰ Le combustible sera enrichi à 90 % d'uranium.

⁴¹ Après d'intenses négociations, comme nous le verrons plus bas.

⁴² Fonctionnant avec 20 mégawatts et 20 kilogrammes d'uranium enrichi pour ce niveau de production.

⁴³ La construction de ce centre ayant commencé en 1961.

⁴⁴ Ce dernier, pendant la campagne électorale de 1960, a mentionné l'Afrique 479 fois, en insistant sur le règne de la majorité. Détails issus de Gerald E. Thomas, « The Black Revolt : The United States and Africa in the 1960s », In *The Diplomacy and the crucial Decade : America Foreign Relations during the 1960s*, Ed. Diane B. Kunz, Columbia University Press, New York, 1994, p. 325.

années précédentes. Le massacre de Sharpeville a durement détérioré l'image de l'Afrique du Sud sur le plan international du fait de son refus de mettre en place des réformes politiques et raciales. Ce raidissement de la position sud-africaine allait à l'encontre de la politique d'ouverture raciale de l'administration Kennedy (1961-1963), poursuivi par celle de Lyndon Johnson (1963-1968). Ces données ont ainsi pesé lourdement dans les relations entre les deux pays, notamment le respect de l'accord de 1957. Les accords de sécurisation de l'uranium enrichi et les modifications de l'accord de 1957 ont constitué la trame des relations tendues entre les deux pays.

Les accords de sécurisation de la livraison de l'uranium enrichi

Force est de constater que les tensions n'ont pas cessé entre les deux États eu égard à l'accord de 1957, notamment le volet livraison. Le réacteur SAFARI I, distant des États-Unis, nécessitait pour les autorités sud-africaines plus d'uraniums enrichis que prévu pour un fonctionnement à temps complet⁴⁵. Et cela fut la pierre d'achoppement entre les deux États, puisque ce n'est qu'en février 1965 que le réacteur SAFARI I a reçu son premier uranium⁴⁶. Cette volonté sud-africaine se heurtera aux conditions émises par les États-Unis qui ont souhaité faire entrer cet accord de livraison dans le système des garanties de l'AIEA à travers l'adhésion sud-africaine.

La modification de l'accord de 1957 survenue le 16 juillet 1962 sous l'administration Kennedy, incluant six autres accords bilatéraux⁴⁷ entre dans l'optique de la politique globale américaine sur l'utilisation du nucléaire à des fins civiles. Cette politique était celle du respect des normes internationales émises par l'AIEA. L'objectif américain était ainsi de faire entrer l'Afrique du Sud dans le giron de l'AIEA. En effet, cette modification était rendue nécessaire puisqu'un *statu quo* aurait amené les États-Unis à cesser ses livraisons d'uranium enrichi à ses partenaires⁴⁸. Concrètement, l'accord de 1962 portait non plus sur l'achat de l'uranium enrichi par l'Afrique du Sud, mais sur sa location et est devenu effectif le

⁴⁵ Demande sud-africaine de 13 kilogrammes plus 10 grammes de plutonium. Données tirées de Javan D. Frazier, *op. cit.*, p. 116.

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ Avec le Brésil, le Canada, le Portugal, Taiwan et la Thaïlande.

⁴⁸ Memorandum to Edwin E. Spingarn for W. G Evans, Completion thirty days waiting Period Amendment on Agreement of Cooperation with South Africa, July 9, 1962, RG 59.

4 avril 1963 par la signature des termes entre l'Afrique du Sud et l'AEC⁴⁹.

L'administration Johnson a fait du respect des traités internationaux son cheval de bataille, en particulier celui des règlements de sécurité de l'AIEA dont l'Afrique du Sud ne faisait pas partie en 1957, date de la création de cet organisme⁵⁰. Cette administration a ainsi eu à prendre trois décisions importantes au regard de la coopération nucléaire. La première impliquait l'accord Barrer sur les produits agricoles pour l'uranium, la seconde impliquait la livraison du fuel pour SAFARI I, livrée à l'Afrique du Sud, et la troisième était relative à la prorogation de l'accord de 1957. Les négociations sur ces deux derniers points ont été ardues et ont donné lieu à deux accords, celui de 1965 et celui du 8 juillet 1967.

L'accord sur la livraison du fuel de 1965 a donné lieu à des marchandages entre les deux États, la grande puissance voulant des garanties internationales et une conformité à l'AIEA⁵¹. Le contrôle de cette livraison par l'AIEA était la volonté américaine. Mettre SAFARI I sous le régime des garanties de l'AIEA, le fondement⁵². Finalement, le 23 février 1965, l'Afrique du Sud a souscrit à la procédure de contrôle de l'AIEA à la réunion du conseil des gouverneurs de l'institution, eu égard à SAFARI I, et le 26 février 1965, l'Afrique du Sud, les États-Unis et l'AIEA ont signé l'accord de mise sous contrôle de SAFARI I à l'AIEA. Ce fut un accord *a minima* pour l'Afrique du Sud puisque, bien qu'ayant acquis l'uranium enrichi, toutes ces demandes n'ont pas été satisfaites. Rien dans l'accord n'indiquait en effet une prorogation de l'accord de 1957.

36

La première prorogation de l'accord de 1957

La prorogation de l'accord de 1957 donna encore lieu à une rude bataille, les États-Unis voulant des garanties sud-africaines dans l'optique du respect des normes et de ses obligations internationales. La demande de négociations sur la prorogation de cet accord fut faite par l'Afrique du Sud par Donald Sole le 14 octobre 1965. La

⁴⁹ Javan D. Frazier, *op. cit.*, p. 140. Voir aussi ELJ (Elana) Janson « The development of the Uranium and Nuclear Industry in South Africa, 1945-1970 : A Historical Study », PHD., University of Stellenbosch, 1995, p. 230-231.

⁵⁰ Glen T. Seaborg and Benjamin S. Loeb, *Arms Control in the Johnson Years*, Lexington Books, Massachusetts, 1987.

⁵¹ Agence internationale de l'Énergie atomique.

⁵² Ceci explique le début de SAFARI I en 1965.

base de cette demande a été que son acceptation du 26 février 1965 était la preuve de sa bonne foi et un tremplin pour la prorogation de l'accord de 1957, de même que les « *circonstances spéciales* »⁵³ de l'Afrique du Sud. La décision finale américaine était suspendue à la décision de la CIJ (Organe judiciaire des Nations unies)⁵⁴ sur le statut du Sud-Ouest africain (actuelle Namibie), administré depuis 1915 par l'Afrique du Sud selon un mémorandum du 11 février 1966⁵⁵.

L'Afrique du Sud a toujours considéré cette administration légale puisque autorisée par la ligue des Nations en 1915. Le second point d'achoppement était l'indépendance déclarée le 11 novembre 1965, de la Rhodésie du Sud par Ian Smith, proche de l'Afrique du Sud. Le troisième point d'achoppement était que l'Afrique du Sud fournisse des garanties sur l'utilisation de l'uranium à SAFARI I. Notons que la France, qui a procédé à son premier essai nucléaire en 1960, commençait à entretenir des relations commerciales avec l'Afrique du Sud et pouvait livrer de l'uranium à ce pays. Cette donnée a pesé pour beaucoup dans la souplesse américaine et, le 31 mars 1967, Foy D. Kohler, du bureau du sous-secrétaire d'État pour les Affaires politiques, autorisa la négociation pour une prorogation de dix ans de l'accord de 1957. Et le 26 avril, le texte de prorogation de dix ans fut présenté à Johan S.F. Botha de l'ambassade sud-africaine⁵⁶.

Le 8 juillet 1967, les États-Unis signèrent la prorogation de l'accord de 1957 sur l'utilisation à des fins civiles de l'énergie atomique avec l'Afrique du Sud. Le 26 juillet 1967 à Vienne, les États-Unis, l'Afrique du Sud et l'AIEA signèrent dans la foulée une extension des garanties de l'AIEA sur les matériaux nucléaires envoyés en Afrique

⁵³ Cité par Javan D. Frazier, *op. cit.*, p. 155.

⁵⁴ En 1960, l'Éthiopie et le Liberia avaient saisi la CIJ sur la requête de demander le départ de l'Afrique du Sud et de faire administrer le territoire par l'ONU. Mais le 18 juillet 1966, la CIJ débouta (huit pour, sept contre) les deux pays africains au motif qu'ils ne possédaient pas de bases légales contre l'Afrique du Sud.

⁵⁵ Memorandum to Harriman from Williams and Pollack, Subject : Proposed initiation of Discussions with South African Government on Renewal of US Atomic Energy Agreement, February 1, 1966, RG 59, Central Foreign Policy Files, 1964-1966.

⁵⁶ Memorandum to Rusk from Pollack, Subject : Circular 175 Request for Authority to Negotiate and conclude an Amendment Extending the Agreement for Cooperation between US and SA on the Civil Use of Atomic Energy, March 27, 1967, National Security Archives : South Africa, Mokoena, Kenneth Ed, Alexandria, VA- Chadwyck-Healey, 1991.

du Sud, y compris le combustible de SAFARI I⁵⁷. Concrètement, cette prorogation n'a pas fait des États-Unis l'unique fournisseur de l'Afrique du Sud et cette dernière n'a pas de prime abord accepté de développer des armes nucléaires sous cette prorogation. Cette prorogation a seulement eu pour objet d'empêcher l'Afrique du Sud d'utiliser les matériaux américains pour développer des armes nucléaires et les sauvegardes de l'AIEA n'ont été imposées que sur les matériaux américains. Par ailleurs, l'accord de prorogation n'a pas non plus spécifié que l'Afrique du Sud place ses ventes d'uranium sous la sauvegarde de l'AIEA.

Au final, les années 1960 ont été celles de la prudence des États-Unis, soucieux de développer une politique nucléaire avec pour point d'orgue un équilibre entre la non-prolifération nucléaire, l'encadrement international du combustible nucléaire par l'AIEA et la démocratie. L'Afrique du Sud verra ainsi son arsenal nucléaire à des fins pacifiques prendre son envol.

38

La première moitié des années 1970 va voir une nette amélioration des relations entre les deux États (administrations Nixon-Ford) et un raidissement avec l'administration Carter. Les années 1980, quant à elles, verront l'engagement constructif américain et le démantèlement de son arsenal nucléaire. Cette période sera celle du virage pris par l'Afrique du Sud vers une utilisation militaire de son arsenal nucléaire et son démantèlement sous la pression américaine.

Le tournant des années 1970 et 1980 : la voie sud-africaine du nucléaire militaire et son démantèlement

Les années 1970 ont été sans nul doute celles du choix sud-africain de procéder au passage du nucléaire à des fins militaires. Le changement de pouvoir à Washington (Nixon le républicain devient président en 1968 et prend officiellement ses fonctions en janvier 1969), doublé d'un contexte international et régional considéré par le régime d'apartheid comme portant atteinte à sa sécurité, en sont les facteurs. Les années 1970, celles des relations ambiguës entre les États-Unis et l'Afrique du Sud, expression du développement par le régime d'apartheid du nucléaire militaire autonome, et les

⁵⁷ « Agreement Among the International Atomic Energy Agency, the Government of the Republic of South Africa and the Government of the United States for the Application of Safeguards of 26 July 1967 text », July 26, 1967 *National Security Archives* : South Africa, n° 0347.

années 1980 correspondant à son apogée et à son démantèlement suite à l'engagement constructif de l'administration Reagan serviront de trame à notre analyse.

Les années 1970 : le choix sud-africain d'une industrie nucléaire dissuasive dans le prisme des relations ambiguës avec les États-Unis d'Amérique

L'arrivée au pouvoir de l'administration Nixon a réchauffé les relations entre les deux États. Et cela s'est traduit par le NSSM 39, la troisième prorogation de l'accord de 1957 en 1974 et la mise en place du programme nucléaire militaire sud-africain. Le milieu des années 1970 coïncide avec l'arrivée au pouvoir de l'administration démocrate Carter et l'intensification du programme nucléaire sous la houlette de Balthazar Johannes Vorster (Premier ministre sud-africain).

Le début des années 1970 : les prémices de l'industrie nucléaire militaire sud-africaine et la détente avec les administrations Nixon-Ford (1969-1977)

39

La fin des années 1969 et le début des années 1970 constituent un tournant assez important pour l'industrie nucléaire sud-africaine. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer. Le premier est que l'administration Nixon fait ainsi face à un monde pas encore entièrement acquis au Traité de non-prolifération nucléaire⁵⁸. Le monde est en effet au fait des tests nucléaires déjà réalisés par l'ex-URSS en 1947, le Royaume-Uni en 1952, la France en 1960 et la Chine en 1962. Des pays comme le Canada, l'Allemagne de l'Ouest, le Japon, les Pays-Bas, la Suède et la Belgique ont développé une énergie nucléaire pouvant les amener à produire la bombe. Par ailleurs, des pays non européens comme l'Irak, la Corée du Sud, Taiwan, l'Inde, le Pakistan se sont ainsi lancés, comme l'Afrique du Sud, dans un programme nucléaire afin d'assurer leur sécurité⁵⁹.

Le second est que la détérioration du contexte régional, qui constituait aussi un handicap pour la sécurité sud-africaine, a coïncidé avec la farouche volonté du régime d'apartheid (sous la

⁵⁸ Signé le 1^{er} juillet 1968 et entré en vigueur le 5 mars 1970. L'Inde, le Pakistan, Israël ne l'ayant pas signé, et cela influencera considérablement le choix sud-africain d'une PNE (*Peaceful Nuclear Explosion*).

⁵⁹ Lire notamment à cet effet Gary T. Gardner, « *Nuclear Non Proliferation : A Primer* », Lynn Rienner Publisher, Boulder, Colorado, 1994, p. 37-41.

houlette de B.-J. Vorster) d'assurer seule sa sécurité. Citons le retrait de l'Angola et du Mozambique, mettant ainsi fin au glacis protecteur blanc de l'Afrique du Sud, la fin de la domination de la minorité blanche en Rhodésie du Sud (actuel Zimbabwe) et enfin l'action nationaliste de la SWAPO⁶⁰ en Namibie.

Enfin, le troisième a trait à la situation interne du pays. En effet, suite au bénéfice de l'expertise américaine par le biais de l'accord de 1957 entre les deux pays, des progrès avaient été effectués en 1969 en ce qui concerne l'enrichissement d'uranium dans un tube en vortex. Le 20 juillet 1970, B. J. Vorster informa le Parlement sud-africain de ce développement et annonça la volonté gouvernementale d'aller plus loin dans le développement nucléaire à des fins civiles⁶¹, dont l'ambition première était de faire bénéficier les industries d'extraction d'uranium d'Afrique du Sud de cette technologie.

Les rapports avec les États-Unis dans ce contexte s'étaient améliorés, le géant sud-africain étant considéré par la grande puissance comme le dernier rempart contre le communisme en Afrique australe⁶². La prudence des administrations Nixon-Ford, sous la houlette d'Henry Kissinger, secrétaire d'État des deux présidents, donna lieu au NSSM39 et à la seconde prorogation de l'accord de 1957 le 22 mai 1974.

Le NSSM39 (*National Security Study Memorandum 39*)⁶³ été le socle de la politique raciale américaine vis-à-vis de l'Afrique du Sud. En clair, cinq options de la politique américaine vis-à-vis de l'Afrique du Sud étaient étudiées. La première était un rapport étroit avec les régimes blancs afin de protéger leurs intérêts économiques, stratégiques et scientifiques. La seconde était de maintenir des relations avec les régimes blancs et noirs. La troisième était de nouer des relations avec les régimes noirs et limiter celles avec les régimes blancs. La quatrième était de nouer des liens étroits avec les régimes blancs et cesser toute relation avec les régimes noirs.

⁶⁰ *South West African People's Organisation*.

⁶¹ La construction de la centrale nucléaire pilote (Y plant) débuta en 1971. Waldo Stumpf, *op. cit.*

⁶² L'Afrique du Sud avait déjà apporté son soutien aux États-Unis pendant la guerre de Corée en 1950-1953.

⁶³ Élaboré sous la direction du conseiller spécial à la Sécurité, puis secrétaire d'État, Henry Kissinger.

La cinquième était de cesser toute relation avec les régimes aussi bien noirs que blancs afin de limiter l'engagement américain⁶⁴.

L'option deux fut finalement retenue le 17 décembre 1969 sur la base d'un appui pour un changement constructif sur la minorité blanche qui détenait le pouvoir économique et politique de manière durable⁶⁵. Cette décision a permis la continuation de la coopération nucléaire⁶⁶ et le soutien effectif de la politique d'apartheid, la continuation⁶⁷ de l'abstention des États-Unis sur toute résolution condamnant ce régime⁶⁸ en particulier.

La coopération nucléaire a ainsi connu en 1974 la prorogation de l'accord de 1957. Cette prorogation du 22 mai 1974⁶⁹, en maintenant l'interdiction d'aller vers l'arme nucléaire, autorisait l'Afrique du Sud à transférer l'uranium enrichi reçu des États-Unis vers des États tiers si le pays le désirait à condition que ces États tiers aient des accords avec les États-Unis.

Les administrations Nixon-Ford ont ainsi été accommodantes et ont continué les relations de coopération nucléaire avec l'Afrique du Sud sous les sauvegardes de l'AIEA. Les événements de Soweto du 16 juin 1976⁷⁰ et la politique moins accommodante de l'administration Carter basée sur les droits de l'homme vont changer la donne et entraîner l'Afrique du Sud vers un développement autonome de son industrie nucléaire.

⁶⁴ Javan D. Frazier, *op. cit.*, p. 185-186. Voir aussi Memo for Pres from HAK, NSC review of Policy toward Southern Africa, April 3, 1969, National Archives at College Park, MD. ; Mohamed A. El-Khawass and Barry Cohen, eds., *The Kissinger Study of Southern Africa : National Security Study Memorandum 39*, Lawrence Hill and Company, Westport, Connecticut, 1976, p. 89-91.

⁶⁵ Javan D. Frazier, *op. cit.*, p. 195-196.

⁶⁶ Le NSSM39 a reconnu la place de l'Afrique du Sud dans le conseil de gouverneurs de l'AIEA. Lire à cet effet Ralmo Vyrynene, « South Africa : A coming Nuclear-Weapon Power », *Instant Research on Peace and violence*, 6, 1977, p. 36.

⁶⁷ Avant la mise en œuvre du NSSM 39, le pays de l'oncle Sam s'abstenait déjà.

⁶⁸ Le 30 octobre 1974, avec la France et la Grande-Bretagne, le pays a voté contre l'exclusion de l'Afrique du Sud des Nations unies.

⁶⁹ Quelques jours après l'essai nucléaire aux fins pacifiques (PNE) de l'Inde du 18 mai 1974, sans grande condamnation de la part des États-Unis, déjà en négociation pour la vente de réacteurs nucléaires à l'Égypte et à Israël.

⁷⁰ Quatre-vingt huit enfants noirs tués par balles par la police sud-africaine.

La fuite en avant par l'intensification de la production de l'arme nucléaire sud-africaine : les sombres années des relations entre l'administration Carter et l'Afrique du Sud (1977-1981)

La volonté sud-africaine de développer son nucléaire se heurtera encore à un changement d'administration à Washington. En effet, la présidence de Jimmy Carter (janvier 1977 – janvier 1981), du fait d'une politique basée sur les droits de l'homme⁷¹, sera source de tensions entre les deux pays. Cette administration critiqua fortement le système d'apartheid, notamment parce qu'elle voyait moins la guerre froide que le nationalisme africain comme force montante comme enjeu principal⁷². Et cela aura un impact sur la prorogation du 22 mai 1974.

La cohérence du positionnement américain en atteste. Citons de prime abord le discours de J. Carter le 17 mars 1977 aux Nations unies, au cours duquel il a exprimé le choix de son administration de se faire l'avocat de la dignité humaine et le bien-être des peuples de par le monde, notamment en Afrique du Sud⁷³.

42

Ensuite, le 10 mars 1978, heurtant encore plus les relations entre les deux États, J. Carter signa le NNPA (*Nuclear Non Proliferation Act*). Cette loi était destinée à limiter la prolifération nucléaire et le transfert de la technologie nucléaire, la renégociation des accords de coopération nucléaire afin d'insérer les clauses limitant l'exportation de la technologie nucléaire à l'étranger, l'établissement d'un système de contrôle et de procédure des licences de combustible afin de contrôler l'enrichissement d'uranium et le retransfert des activités des nations avec lesquelles les États-Unis ont des relations de coopération nucléaire⁷⁴.

Les conséquences de cette loi pour le respect des accords de coopération nucléaire entre les deux pays ont été négatives pour l'Afrique du Sud, notamment pour ce qui est de SAFARI I. En effet, les dispositions rétroactives de cette loi ont conduit d'une part à

⁷¹ À la différence du pragmatisme des administrations Nixon-Ford précédentes.

⁷² Franck V. Pabian, *op. cit.*, p. 4.

⁷³ Le 22 mai suivant, à l'université Notre-Dame, il précisa que la politique étrangère américaine sera démocratique et que son pouvoir et son influence seront mis en œuvre pour aider les peuples. Jimmy Carter, « A Foreign Policy bases on American Essential Character », *Department of State Bulletin*, June 13, 1977, p. 621-622.

⁷⁴ Franck. V. Pabian, *op. cit.*, p. 4.

interdire l'exportation en France de l'uranium sud-africain⁷⁵ et sa réexportation en Afrique du Sud comme carburant enrichi, véritable entorse aux dispositions de la prorogation de l'accord du 8 juillet 1957 opéré le 22 mai 1974.

Cette loi a ainsi laissé l'Afrique du Sud sans réelle source de carburant pour ses centrales nucléaires construites et à construire, la coupant ainsi de la France. De plus, le NNPA stipulait que toutes les activités nucléaires pacifiques devaient être sous la sauvegarde de l'AIEA pour que les exportations de l'uranium puissent se faire. Mais pour ce qui est de l'Afrique du Sud, les centrales d'enrichissement nucléaire n'étaient pas sous la sauvegarde de l'AIEA. Dans ces conditions, les États-Unis ne pouvaient plus continuer la coopération nucléaire concernant SAFARI I et Koeberg (en construction par la France) et en conséquence, toutes les exportations d'uranium enrichi vers l'Afrique du Sud ont été gelées et les États-Unis remboursèrent l'avance de 1 million de dollars consentie par l'Afrique du Sud pour SAFARI I. Cette loi eut aussi pour conséquence de voir l'Afrique du Sud construire un réacteur d'enrichissement (Z PLANT) et une ligne de fabrication de secours de combustible (BEVA Plant) qui ne se sont pas vraiment avérés efficaces et suffisants conformément à ses besoins⁷⁶.

43

La réaction sud-africaine ne se fit pas attendre et en avril 1978, un mois après la signature du NNPA par J. Carter, P.W. Botha, Premier ministre⁷⁷, approuva une stratégie de dissuasion nucléaire basée sur les trois phases suivantes : la première est l'incertitude stratégique dans laquelle il ne sera ni nié ni affirmé la possession de la dissuasion nucléaire, la seconde si le danger devient imminent, prévenir les alliés de la capacité nucléaire et la troisième, en cas de danger prévisible, annoncer au monde entier la capacité nucléaire sud-africaine. Nous voyons ici la stratégie du « *Black Mail Strategy* », chantage vis-à-vis des États-Unis⁷⁸.

⁷⁵ Déjà enrichi par le département américain de l'Énergie (DOE) pour la centrale nucléaire de Koeberg en Afrique du Sud.

⁷⁶ Le Z plant devait servir à la production et au commerce de l'uranium faiblement enrichi à 3,25 %. Ce Z plant, devenu opérationnel en 1988, fut fermé en 1995 pour cause de non-rentabilité. La production d'uranium enrichi à faible intensité a été supérieure aux prévisions de 50 %.

⁷⁷ Ministre de la Défense d'avril 1966 à octobre 1980, devint Premier ministre le 28 septembre 1978 après la démission de B.-J. Vorster, cumulant aussi les fonctions de ministre de la Défense et de chef des services de renseignements.

⁷⁸ Maria Babbage, *op. cit.*, 8.

En juin 1978, à l'occasion de discussions avec les États-Unis, l'Afrique du Sud précisa sa position en trois points : le pays n'est pas opposé au TNP, continuera de conduire ses affaires en ligne et dans l'esprit des prescriptions du TNP et, enfin son programme nucléaire est basé sur l'utilisation civile et il n'a jamais été procédé à un test d'engin atomique⁷⁹. En 1978, en effet, afin de formuler une politique nucléaire, P.W. Botha forma le Comité Vitvlei composé des représentants de l'AEB, des forces de défense de l'Afrique du Sud (SADF) et d'ARSMCOR. Ce comité recommanda la construction de 7 engins nucléaires rapidement déployables par air (avions) ou du sol sous forme de missiles⁸⁰. Cette réorganisation de la capacité nucléaire sud-africaine a ainsi été la conséquence de la politique de l'administration Carter.

C'est dans ce contexte que l'incident de Vela du 22 septembre 1979 eut lieu. Autour de 00:53 GMT, le satellite Vela 6911 détecta un double flash caractéristique d'une explosion nucléaire atmosphérique dans les eaux territoriales sud-africaines dans l'océan Indien, localisé à 45 degrés S, 40 degrés E⁸¹. Cet événement jeta un trouble dans les relations déjà tendues entre les deux pays. L'Afrique du Sud nia avoir effectué une explosion nucléaire et laissa libre cours aux suspicions portées sur Israël. En 1993, F.W. De Klerk affirma que son pays n'avait rien à voir avec le mystérieux événement de

44

⁷⁹ Maria Babbage, *op. cit.*, p. 5.

⁸⁰ Il fut décidé qu'ARSMCOR aurait la responsabilité du programme d'armes nucléaires. L'AEB a développé un prototype d'engin en 1979. Un petit engin nucléaire fut produit en 1979, à partir de l'Y Plant de Péлиндaba près de Pretoria (la capitale) avec un enrichissement moyen de 80 % U-235. Le premier engin a été prêt en décembre 1982. Au total six engins nucléaires ont été construits par le pays. Au sujet des missiles balistiques, l'Afrique du Sud s'est approchée d'Israël pour la livraison des missiles Scorpion. Celle des missiles Jéricho devaient constituer la prochaine étape. La visite de B.-J. Vorster en Israël en 1976 a été le prélude d'une coopération scientifique, économique et financière. Lire notamment M. Duvenhague, *op. cit.*, et Christ McGreal, « How Israel Offered to sell South Africa Nuclear Weapons », *The Guardian*, May 24. 2010 : <http://www.theguardian.com/world/2010/may/23/israel-south-africa-nuclear-weapons>, (consulté le 13 août 2013).

⁸¹ Le signal hydroacoustique détecta une faible explosion de trois kilotonnes à basse altitude. Pour les détails techniques sur ce satellite et la localisation de l'explosion, lire Carey Sublette, « Report on the Vela 1979 incident », Last change September 1, 2001, in <http://nuclearweaponarchive.org/Safrica/Vela.html>, (consulté le 13 août 2013).

l'Atlantique sud⁸². En effet, le panel de scientifiques⁸³ formé par J. Carter pour faire la lumière sur cet événement, le *Naval Research Laboratory* (NRL)⁸⁴, celui des scientifiques non-gouvernementaux et ceux de l'Arecibo du centre d'observation de Puerto Rico arrivèrent à la conclusion début janvier 1980 que ce n'était pas une explosion nucléaire⁸⁵.

Au final, la politique en faveur des droits de l'homme de l'administration Carter et sa diplomatie de pression sur l'Afrique du Sud a eu peu de résultats et a plutôt conduit l'Afrique du Sud à accélérer son programme nucléaire, à l'instar des puissances moyennes comme le Pakistan et l'Inde. C'est la politique d'engagement constructif de l'administration Reagan qui conduira à une intensification du programme nucléaire et à son démantèlement.

L'engagement constructif de l'administration Reagan vis-à-vis de l'Afrique du Sud : vers le démantèlement de l'arsenal nucléaire sud-africain

À l'instar des administrations Nixon-Ford (1969-1977), l'approche de l'administration Reagan (1981-1989) fut réaliste. Juste après sa prise de fonction en janvier 1981, le président Reagan affirma que les États-Unis ne pouvaient pas abandonner l'Afrique du Sud, pays qui les avait soutenus dans toutes les guerres y compris au Vietnam⁸⁶. De plus, la politique américaine était conduite sous le prisme de la guerre froide, la lutte contre l'avancée soviétique dans

⁸² Lire notamment F.W. De Klerk, *The last trek : A New Beginning*, Pan Books, London, 2003, p. 273.

⁸³ Sous la direction du bureau de la police scientifique et technologique (Office Science and Technology Policy) américain.

⁸⁴ Dirigé par le docteur Alan Berman.

⁸⁵ Pour le travail des scientifiques, voir Javan. D. Frazier, *op. cit.*, p. 261-267. De nombreux travaux de recherche ont relaté cet incident. Citons John K. Cooley, « The flash seen round the World », *Christian Science Monitor*, October 31, 1979 ; Phillip J. Klass, « Clandestine Nuclear Test Doubted », *Aviation week and Space Technology*, August 11, 1980 ; Eliot Marshall, « Navy Lab Concludes the Vela saw a Bomb », *Science*, August 29, 1980, p. 997, Eliott Marshall, « Scientist failed to solve Vela Mystery », *Science*, February 1, 1980, p. 504-505 ; National Security Archive, *South Africa*, N° 00987, « The 22 September 1979 Event : Interagency Intelligence Memorandum », December 1979, et enfin Carey Sublette, *ibid.*

⁸⁶ Peter J. Schraeder, *United State Foreign Policy Toward Africa : Incrementalism, Crisis and Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994, p. 220.

le monde et en Afrique australe⁸⁷ en étant le fondement, l'Afrique du Sud n'occupant qu'une place secondaire dans ce schéma⁸⁸. Aux antipodes de l'administration précédente, les aspects sécuritaires et stratégiques l'ont ainsi emporté sur les droits de l'homme. L'engagement constructif a été le socle de l'influence américaine dans le démantèlement de l'arsenal nucléaire sud-africain.

L'engagement constructif et l'apogée du programme nucléaire sud-africain

C'est en mars 1981 que Reagan approuva le plan de Chester Crocker, appelé engagement constructif envers l'Afrique du Sud, avec pour mission spéciale de travailler avec ce pays afin de poser les bases d'une construction démocratique et d'amener le Sud-Ouest africain (actuelle Namibie), administré par l'Afrique du Sud, à l'indépendance. En somme, l'engagement constructif consistait à améliorer les relations avec le pouvoir blanc en Afrique du Sud, réduire l'isolement de l'élite blanche, afin de l'amener à introduire des réformes politiques⁸⁹. Ce rapprochement sera sans conteste le point qui amènera le pays en 1989 à démanteler son arsenal nucléaire.

46

C'est dans ce contexte que la coopération nucléaire entre les deux États a connu une évolution constructive, la nature d'État nucléaire de l'Afrique du Sud constituant une donnée intégrée dans la stratégie américaine. En juillet 1981, l'administration américaine s'est publiquement engagée à continuer le contrôle des exportations des matériaux, des équipements et de la technologie nucléaires ainsi que son soutien à l'AIEA. Par ailleurs, la grande puissance a affirmé sa volonté d'être le fournisseur de la technologie nucléaire et de coopérer avec les États dont cette technologie était avancée sans constituer une entrave à la non-prolifération nucléaire. Cette politique allait en effet détendre la coopération avec l'Afrique du

⁸⁷ Soutenir les mouvements anticomunistes comme l'UNITA de Jonas Savimbi en Angola.

⁸⁸ Voir notamment Dave E. Kivig (ed.), *Reagan and the World*, Greenwood Press, New York, 1990.

⁸⁹ Franck V. Pabian, *op. cit.*, p. 6. Voir aussi Scott Fisher, « Coping with Change : United State Policy Toward South Africa », *National Security Affairs Monograph Series* n° 82-7, The National Defense University, Washington D. C., 1982, p. 39-48.

Sud⁹⁰ puisque, pour la grande puissance, isoler le pays était sans issue et allait plutôt contribuer à son raidissement.

Mais le réalisme américain n'allait pas ternir sa politique internationale de non-prolifération nucléaire. En effet, dans la lignée des administrations précédentes, le contrôle des exportations de matériaux, de d'équipement et de technologie nucléaires allait être maintenu de même que les autres restrictions⁹¹. L'administration Reagan fit néanmoins preuve de souplesse avec notamment l'autorisation, fin 1983, accordée par le département de l'Énergie américain, levant l'exemption de la section 57b de l'*Atomic Energy Act de 1954* et la partie 810 du titre 10 du Code des réglementations fédérales, à Westinghouse Corporation, de fournir des équipements techniques et une maintenance à la centrale nucléaire de Koeberg⁹².

C'est dans ce contexte que la production d'engins nucléaires sud-africains devint opérationnelle. En 1982, ARSMCOR avait déjà produit un prototype d'engin nucléaire⁹³ et ce programme a atteint son apogée entre 1987 et 1989 suite à la détérioration de la situation régionale⁹⁴.

Aux États-Unis, des voix se sont ainsi élevées pour durcir encore plus les sanctions à l'encontre de l'Afrique du Sud, notamment les groupes anti-apartheid nés pendant les années 1970 qui réussirent

⁹⁰ En 1981, la France avait construit en Afrique du Sud deux réacteurs nucléaires, Koeberg I et II, afin de produire de l'électricité.

⁹¹ L'embargo de l'ONU sur les armes (résolution 184 de 1977), la continuation des restrictions de 1969 des visites des navires militaires américains sur les ports sud-africains, le refus de reconnaître l'indépendance des quatre *homelands* sud-africains (TVBC), le soutien aux principes de Sullivan de 1977 relatifs aux firmes multinationales faisant des affaires avec l'Afrique du Sud (traitement équitable des employés noirs de ces firmes) et enfin le refus de transporter par bateau de l'uranium enrichi sans le couvert des garanties de l'AIEA.

⁹² Cette autorisation concernait aussi le Pakistan, l'Inde, le Brésil, Israël, la Libye, l'Iran, l'Irak et l'Argentine.

⁹³ Entre 35 et 100 personnes étaient impliquées et en 1989, près de 300 l'étaient dans la construction d'engins nucléaires. Chiffres tirés de James M. Smith, « Out of (South) Africa : Pretoria Nuclear Weapons Experience », USAF, *Institute for National Security Studies*, Occasional Paper 29, August 1999.

⁹⁴ Guerre en Angola, présence de troupes cubaines dans ce pays (15 000 hommes), défaite sud-africaine à Cuito Cuanavale en octobre 1987, avancée en mars 1988 des troupes angolo-cubaines près de la frontière nord de la Namibie occupée par l'Afrique du Sud. En 1987, six bombes avaient déjà été construites et une septième était en production.

à influencer le Congrès. En effet, deux projets de lois soumis aux deux chambres limitèrent encore plus tout commerce d'équipement, de technologie et toute forme de coopération nucléaire entre les deux États⁹⁵.

Le président Reagan, par un *Executive Order (E. O) 12532*, bloqua le vote du texte issu de la commission mixte paritaire de la Chambre des représentants - Sénat⁹⁶. Mais cet EO12532 n'empêchera pas le vote du CAAA, (*Comprehensive Anti-Apartheid Act*) en 1986, devenu effectif le 1^{er} janvier 1987, dont la section 309 était relative au commerce du nucléaire et à l'interdiction de l'exportation de tout article, équipement, substance en connexion avec toute centrale nucléaire, toute importation du minerai d'uranium, d'oxyde d'uranium et de charbon sud-africain⁹⁷.

En dépit du CAAA, la politique réaliste américaine fut couronnée de succès le 5 août 1988 par la signature d'un accord de cessez-le-feu, connu sous le nom de « Protocole de Genève »⁹⁸ et l'accord tripartite du 22 décembre 1988 entre l'Afrique du Sud, Cuba et l'Angola⁹⁹ prélude à l'indépendance de la Namibie. C'est ce dernier qui va conduire à une stabilisation de la région et au démantèlement de l'arsenal nucléaire sud-africain. La résolution 435/9978 de l'ONU du 1^{er} avril 1989 ouvrant la voie à l'indépendance de la Namibie en fut la conséquence. Cet accord de 1988 a ainsi vu la victoire diplomatique américaine et cette dernière dans la décision sud-africaine de démanteler son arsenal n'en est plus qu'effective.

48

L'influence américaine dans le démantèlement de l'arsenal nucléaire sud-africain et sa signature du TNP

Bien avant 1990, les conditions d'un démantèlement étaient déjà réunies, du fait de l'accord tripartite sur l'indépendance de la

⁹⁵ Basé sur *l'Atomic Energy Act of 1954*. House Committee On foreign Affairs, Subcommittees on International Economic Policy and Trade on Africa, *The Anti Apartheid Act of 1985*, 99th Congress, 1st session, April 17, 18, 30 : May 2, 1985, p. 320-322.

⁹⁶ Ronald Reagan, « Executive Order 12532-Prohibiting Trade and Certain Other Transactions Involving South Africa », September 9, 1985, Publics Papers of the President of the Unite States, Ronald Reagan, 1985, Book II, June 29 to December 31, 1985, US Government Printing Office, Washington D. C., 1988, 1058-1060.

⁹⁷ Sur le débat sur le CAAA, lire Javan D. Frazier, *op. cit.*, p. 297-299.

⁹⁸ Entre l'Afrique du Sud et l'Angola sur le retrait des forces anglo-cubaines de la frontière sud de l'Angola, le retrait des troupes cubaines d'Angola et celui des troupes sud-africaines d'Angola à partir du 1^{er} septembre 1988.

⁹⁹ Prévoyant le départ des 50 000 soldats cubains d'Angola.

Namibie du 22 décembre 1988. La chute du mur de Berlin fin 1989 n'en a été qu'opportune, la résolution du conflit entre l'Afrique du Sud et l'Angola constituant un aspect de la politique américaine de l'Afrique australe.

Ont été posées à l'introduction les trois probables principales motivations du démantèlement ayant amené F.W. De Klerk en 1989 à procéder au démantèlement de l'arsenal nucléaire militaire sud-africain qui sont la fin du danger perçu par le pouvoir blanc, la volonté de faire partie de la communauté internationale et enfin la volonté de ne pas laisser l'ANC hériter des engins nucléaires¹⁰⁰. Il apparaît ainsi que ce sont les États-Unis, du fait de leur politique d'engagement constructif, qui ont pesé sur cette décision sud-africaine.

En effet, de 1987¹⁰¹ à 1989, les Américains ont exercé des pressions notamment sur le gouvernement de Klerk et ce démantèlement s'est effectué « *largement conformément à leur demande* »¹⁰². La hantise américaine d'une prolifération nucléaire du gouvernement conduit par l'ANC a ainsi mené les pressions américaines. Peter Liberman défend la thèse des pressions sans menaces ni ultimatum¹⁰³. D'autres auteurs comme Helen E. Purkitt et Stephen S. Burgess, s'appuyant sur les dires de Renfrew Christie¹⁰⁴, défendent la thèse de pressions exercées avec ultimatum sur le régime de De Klerk de traiter le pays de « *nation hostile* »¹⁰⁵.

Aussi ce démantèlement s'est-il opéré en plusieurs phases. Juste après son accession au pouvoir en septembre 1989, F.W. De Klerk a ordonné que des études soient faites afin de démanteler l'arsenal de dissuasion nucléaire du pays afin de signer le TNP en qualité d'État sans armes nucléaires. Un rapport qui lui est soumis

¹⁰⁰ Peter Liberman, « The Rise and Fall of the South African Bomb », *International Security*, 26 (2), Fall 2001, p. 45-86, fait mention comme troisième raison du caractère coûteux de l'industrie militaire nucléaire (construction des bombes), notamment celui des missiles balistiques.

¹⁰¹ Gorbatchev avait annoncé le retrait soviétique d'Afrique en 1987.

¹⁰² Cité par Helen E. Purkitt, and Stephen F. Burgess, « Correspondence : South Africa's Nuclear Decision », *International Security*, 27 (1), 2002, p. 187.

¹⁰³ Thèse corroborée par Peter Liberman, in Purkitt and Burgess, *idem*, 2002, p. 192-193.

¹⁰⁴ Expert des programmes d'armes nucléaires et professeur à l'université du Western Cape. Interview réalisée par les auteurs le 24 juin 2000.

¹⁰⁵ Cité par Helen E. Purkitt and Stephen F. Burgess, *op. cit.*, p. 190. Cité aussi par Babbage Maria, *op. cit.*, p. 12.

en novembre 1989 approuva le principe avec l'annonce de la fin du programme nucléaire après l'accession du pays au TNP¹⁰⁶ et la tenue secrète du démantèlement des armes et du programme pour le temps imparti¹⁰⁷.

Un comité de pilotage composé des responsables de l'AEC, d'ARSMCOR et de l'armée, sous la direction de Waldo Stumpf de l'AEC, a été mis en place par le président avec la feuille de route suivante : démanteler les six engins nucléaires dans des conditions de contrôle sûres, faire fondre et couler l'uranium hautement enrichi (HEU)¹⁰⁸ des six engins et du septième en construction et les stocker à l'AEC par sécurité, décontaminer les installations d'ARMSCOR et transférer les outils contaminés à l'AEC pour fonte, convertir les installations d'ARMSCOR en activités d'armes conventionnelles et non militaires commerciales, détruire les composants métalliques des engins ainsi que les plans et informations sensibles, aviser le gouvernement sur l'emploi du temps de l'accession au TNP, de la signature des garanties généralisées de l'AIEA et soumettre un inventaire national initial clair et complet des installations et du matériel nucléaire comme requis dans l'accord de garantie de l'AIEA et mettre fin aux opérations du Y Plant le plus vite possible¹⁰⁹.

50

Si la centrale nucléaire Y fut fermée le 1^{er} février 1990, la confirmation écrite de cette feuille de route fut reçue par le président De Klerk le 26 février 1990¹¹⁰ et cette date peut marquer le début du processus de démantèlement de l'arsenal nucléaire militaire sud-africain. Ce processus s'est effectué sans incidents et a, pour une grande part, pris fin à la fin du mois de juin 1991, et les derniers HEU furent transférés à l'AEC dans la nuit du 5 au 6 septembre 1991.

La 10 juillet 1991 a vu la signature par le pays du TNP et le 16 septembre suivant, un accord sur les garanties généralisées de l'AIEA a été signé avec cette institution avec effet immédiat¹¹¹. Le 30 octobre 1991, le pays a soumis son inventaire initial de matériels et d'installations, (conformément à la feuille de route de F.W. De

¹⁰⁶ Effectif le 10 juillet 1991, soit deux ans après cette illustre décision.

¹⁰⁷ L'annonce de ce démantèlement a été faite le 24 mars 1993 par F.W. De Klerk.

¹⁰⁸ *Highly Enriched Uranium* (uranium hautement enrichi).

¹⁰⁹ Waldo Stumpf, *op. cit.*

¹¹⁰ *Idem.*

¹¹¹ AIEA, Agreement Between the Government of the Republic of South Africa and the Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards in Connection with the Treaty on the Non Proliferation of the Nuclear Weapons, Vienna, 1991. Cet accord se compose de 98 articles.

Klerk de 1989) à l'AIEA et la première équipe des techniciens de l'Agence arriva sur place en novembre 1991¹¹².

Finalement, du fait de la coopération transparente de l'Afrique du Sud avec l'AIEA, suite à 21 mois de travaux d'inspection, l'agence internationale donna un verdict positif à la conférence générale le 21 septembre 1993¹¹³. C'est en octobre 1994, quelques mois après l'accession de Mandela à la tête de l'Afrique du Sud, que le PIV (inventaire de vérification physique) de l'AIEA été établi. Ces inspections sont allées de pair avec les mesures unilatérales faisant de ce pays un acteur honorable de la non-prolifération nucléaire¹¹⁴.

Au final, il est plausible d'affirmer que le développement de l'arsenal nucléaire sud-africain à des fins militaires a été un accident de l'histoire et a bénéficié des accords privilégiés avec les États-Unis d'Amérique et du contexte international et régional des années 1960 à 1970. En effet, ces accords ont permis le développement de l'exploitation de l'uranium sud-africain, son exportation aux États-Unis et son importation sous une forme enrichie afin d'exploiter au mieux ses mines d'uranium du fait de la coopération nucléaire initiée le 18 juin 1957. Le contexte international et régional a ainsi conduit l'Afrique du Sud à se protéger coûte que coûte. C'est pourquoi le

¹¹² Sur les relations entre l'Afrique du Sud et l'AIEA à partir de 1990, voir notamment, Jo-Ansie Karina Van Wyk, *South Africa Nuclear Diplomacy, 1990-2010 : Securing a Niche Role Through Norm Construction and State Identity*, Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree Doctor Philosophiae (International Relations) In the Department of the Political Sciences University of Pretoria, Faculty of Humanities, January 2013, Chapter 4, p. 132-140. <http://upetd.up.ac.za/thesis/available/etd-06142013-153555/unrestricted/03chapter4.pdf>, (consulté le 15 août 2013).

¹¹³ AIEA, « The Denuclearization of Africa. The Agency's Verification Activities in South Africa ». Thirty Seventh Regular Session of the IAEA general Conference, September 9, 1993. http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC37Documents/English/gc37-1075_en.pdf. (consulté le 13 août 2013). 22 missions d'inspections furent exécutées dont 150 inspections de sites et de matériels. Jo-Ansie K. V. Wyk, *ibid.*, p. 133.

¹¹⁴ L'abandon du programme de missiles balistiques débuté en 1992 a pris fin au bout de 18 mois ; septembre 1995 a vu son admission au régime de contrôle de la technologie des missiles, et en 1993 la fin du programme de guerre biologique et chimique. Notons aussi la loi du 16 août 1993 sur le contrôle de la prolifération des armes de destruction massive et sa révision du 4 octobre 1995 (*Non Proliferation of Weapons of Mass Destruction Act, n° 50 of 1995*).

passage d'un nucléaire civil à un nucléaire à usage militaire a été à l'origine d'une sorte de guerre froide avec les États-Unis, faite de tensions, de détente, de négociations ardues, de hauts et de bas en lien direct avec les changements d'administration à Washington.

En effet, l'Afrique du Sud a eu à faire face aux changements de l'appréciation américaine de leur coopération nucléaire, la détente avec les administrations républicaines et les tensions avec les administrations démocrates. Force est de constater que c'est la politique de détente, conjuguée à une politique régionale ambitieuse de l'administration Reagan qui a permis le démantèlement de l'arsenal nucléaire militaire sud-africain. La question que l'on peut se poser est de savoir si la fin de l'arsenal nucléaire aurait été possible si l'administration Reagan n'avait pas initié une politique d'engagement constructif envers l'Afrique du Sud, dont l'un des tenants était une politique régionale basée sur la résolution du conflit entre l'Afrique du Sud et l'Angola.