



IRSEM

INSTITUT DE RECHERCHE STRATÉGIQUE
DE L'ÉCOLE MILITAIRE

QUELLE PLACE POUR LE COMMISSARIAT À L'ÉNERGIE ATOMIQUE DANS LA CONDUITE DE LA POLITIQUE NUCLÉAIRE DE DÉFENSE FRANÇAISE ?

Océane TRANCHEZ

Ancienne assistante de recherche à l'IRSEM

RÉSUMÉ

Le général de Gaulle a créé le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) en 1945, en envisageant dès les origines les applications civiles et de défense nationale de l'énergie nucléaire. Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), le CEA a eu, depuis sa création, une importance croissante dans la conduite de la politique nucléaire française. Les relations du CEA avec la communauté internationale, les États-Unis, les armées et les opposants politiques ont largement évolué durant la Cinquième République. Le CEA voit sa position se renforcer depuis le lancement du programme Simulation en 1996, qui a entraîné un double mouvement au sein de l'appareil de défense : un nouveau dimensionnement conféré au directeur des applications militaires du CEA (sur qui repose désormais totalement la crédibilité technique de la simulation) et un retrait des armées de leur rôle-clef dans la gestion logistique des essais nucléaires. Siégeant aujourd'hui au Conseil des armements nucléaires, le CEA est devenu l'interlocuteur privilégié du président de la République sur la dissuasion. Dans la prochaine loi de Programmation militaire en 2019, qui devrait renouveler les arsenaux nucléaires, le CEA devra continuer son travail auprès des autorités politiques pour conserver sa position de conseiller privilégié, en les assurant d'un budget recherche nécessaire à assurer la pérennité des armements. Cela représente un défi scientifique, économique et politique pour cet organisme.

SOMMAIRE

Introduction	2
Le rôle-clef du CEA dans l'élaboration de la politique nucléaire	2
Quelle place pour le CEA dans la dissuasion nucléaire aujourd'hui, et quels défis pour demain ?.....	4
Conclusion.....	7
Pour aller plus loin.....	7

INTRODUCTION

La France crée par ordonnance du général de Gaulle le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) le 18 octobre 1945. Ce dernier a pour principale mission la constitution d'une capacité nucléaire technique pour des applications tant civiles que militaires, ce qui permettra à la France de se doter des bombes A et H en 1960 et 1968 et de créer un arsenal nucléaire diversifié et crédible en partenariat avec la Direction générale de l'armement (DGA).

Depuis sa création, le CEA, et plus particulièrement la Direction des applications militaires (DAM), a évolué pour devenir un interlocuteur privilégié du président de la République dans la conduite de la politique nucléaire française. Cette position, qui lui permet d'avoir un véritable pouvoir d'influence sur la politique nucléaire, doit être conservée et renforcée en 2019 lors de la prochaine loi de Programmation militaire afin d'assurer à la DAM les budgets et la liberté d'entreprendre nécessaires à la recherche scientifique.

En quoi la proximité croissante entre le CEA et l'État dans l'élaboration de la politique nucléaire française représente-t-elle un défi pour l'organisme à l'horizon 2019 ?

Nous proposons de revenir sur le parcours du CEA avant d'exposer la place centrale qu'il détient dans la dissuasion nucléaire et les défis auxquels il fait face.

LE RÔLE-CLEF DU CEA DANS L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE NUCLÉAIRE DE DÉFENSE

En 1945, Charles de Gaulle proclame son ambition de restaurer la puissance de la France ; la maîtrise de l'atome en devient le symbole¹, la création du CEA sa conséquence. L'ordonnance qui fonde cet organisme institue les relations le liant à l'État ; il se doit d'être proche du gouvernement dans la détermination de ses orientations et objectifs, mais doit avoir une grande liberté d'action nécessaire à la recherche scientifique². Le statut qui lui est attribué est celui d'un établissement public doté de l'autonomie administrative et financière, à vocation scientifique et industrielle.

Bien que l'aspect martial des recherches du CEA apparaisse dans ses prérogatives, le volet militaire du projet est mené dans la clandestinité à partir de 1954, plusieurs contraintes internationales et nationales s'opposant à la visibilité de ces recherches.

En effet, sur la scène internationale, des incitations à la dénucléarisation se multiplient dès 1945. Le général de Gaulle les considère comme la traduction d'une volonté de conservation du duopole nucléaire américano-soviétique et refuse de céder à la pression. Par conséquent, le pays ne signe ni ne ratifie le Traité du 1er juillet 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) et ne le fera qu'en 1992.

Alors que le projet de Communauté européenne de défense était mis à mal par la volonté de la France de ne pas s'interdire de pouvoir se doter de l'arme nucléaire, faisant face aux États-Unis à ce sujet, le Royaume-Uni, assisté des Américains, fait exploser sa première bombe A en 1952. C'est l'un des facteurs qui incite le gouvernement Mendès France à créer le Bureau d'études générales (BEG), ancêtre de la DAM, qui va jouer un rôle central dans le lancement et le développement du programme nucléaire de défense français.

Les États-Unis entrent plusieurs fois en confrontation directe avec la France. Ils utilisent en vain des moyens diplomatiques pour dissuader le pays de continuer ses recherches. En 1958, remarquant que les Français touchent au but, les États-Unis invitent plusieurs personnalités du CEA dans leurs propres installations pour tenter de les dissuader de poursuivre leurs recherches. Cela se révélera être un atout pour les scientifiques français qui vont confirmer plusieurs de leurs hypothèses en février 1958, sur la réalisation des essais durant la mission d'information Aurore sur le site d'essai du Nevada. En novembre 1958, les États-Unis refusent un partage tripartite de la décision nucléaire au sein de l'OTAN. Cela offre un motif au général de Gaulle pour se distancier des Américains, puis quitter le commandement

1 Selon la formule de Lionel Taccoen : « Le double pari nucléaire français [...] a été le choix politique ultime d'une vieille nation qui ne voulait pas renoncer à sa grandeur » dans *Le pari nucléaire français*, L'Harmattan, 2003.

2 Ordonnance n° 45-2563 du 18 octobre 1945 instituant un commissariat à l'énergie atomique, *Journal officiel*, 31 octobre 1945.

intégré de l'OTAN le 7 mars 1966. Paradoxalement, les États-Unis ont indirectement soutenu le programme nucléaire français qu'ils tentaient pourtant d'empêcher, lui permettant à la fois de dynamiser ses recherches ainsi que d'asseoir une doctrine fondée sur l'indépendance de la France.

Sur la scène nationale, le CEA entretient des rapports complexes avec les armées dès sa création. Si le service des poudres coopère pleinement avec le CEA, ce n'est pas le cas avec tous les autres, notamment l'armée de Terre. En effet, entre 1945 et 1960, une partie du monde militaire s'inquiète du budget alloué à la recherche nucléaire à un moment où le pays est en pleine guerre de décolonisation en Indochine et en Algérie. Une opposition à l'acquisition de la bombe se répand partiellement au sein des armées. En parallèle, la responsabilité nucléaire est revendiquée par une partie de l'armée qui possède jusqu'en 1958 ses propres programmes de recherche. L'apparition d'un monopole du CEA sur la recherche nucléaire correspond à une volonté du général de Gaulle (affirmée dès 1945), qui a été fermement mise en œuvre par Pierre Guillaumat, administrateur général du CEA de 1951 à 1958. Après avoir tissé des coopérations avec les militaires, institutionnalisées au sein du Premier protocole d'accord Armées - CEA (1955-1957), la prééminence du CEA est réaffirmée lors de la création en 1958 de la DAM, direction des applications militaires du CEA, ce qui marque la fin des recherches nucléaires dans l'armée. Une partie de l'ancien personnel militaire dédiée au nucléaire est transférée vers le CEA³.

La défiance envers le CEA, incarnée par l'ingénieur général Chanson, se fonde sur deux idées majeures. D'une part, les militaires considèrent qu'une entreprise civile n'est pas en mesure de conserver le secret et de sécuriser les installations et informations aussi bien qu'eux ; d'autre part, ils se méfient du pacifisme de certains membres du CEA.

En effet, le premier haut-commissaire à l'énergie atomique du CEA, Frédéric Joliot-Curie, se révèle être un pacifiste proche du parti communiste français. Paradoxalement, dès 1934, bien avant le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale, il endosse un rôle pionnier dans la recherche atomique et devient une figure incontournable du projet nucléaire militaire. Néanmoins, la Guerre froide finit par l'inciter à refuser toute utilisation militaire de l'atome, conviction largement partagée par la communauté scientifique. En 1946, il use de son pouvoir pour qu'Alexandre Parodi, ambassadeur de France aux Nations unies, prenne position en faveur de la non-militarisation de l'atome. L'ambassadeur affirme le 25 juin 1946 devant les Nations unies que la France n'a aucun but guerrier concernant sa maîtrise de l'atome. Si cette déclaration rassure la communauté internationale, elle lie les mains de la France. Cette situation enchante les pacifistes du CEA, mais empêche le gouvernement de répondre à ses ambitions militaires autrement que dans la clandestinité⁴.

Alors que les politiques tentent de donner en secret une dimension militaire aux recherches du CEA, un tiers du personnel se prononce en 1954 contre l'orientation militaire du commissariat. L'instabilité gouvernementale et politique de la Quatrième République ne permet pas de suffisamment endiguer les élans pacifistes qui progressent au sein du CEA, mais également au sein et de la société⁵.

Cette opposition va peu à peu s'estomper, d'abord avec l'intervention de Pierre Guillaumat qui neutralise la partie du personnel trop engagée dans la lutte contre les applications militaires de l'énergie atomique, puis par le cloisonnement des activités du groupe. Le CEA déplace donc sa filière militaire secrète à Bruyères-le-Châtel et procède à de nouveaux recrutements pour composer une équipe favorable à la bombe. Les contestations concernant la clandestinité de la recherche militaire, laquelle apparaît comme un obstacle au recrutement de scientifiques qui ne peuvent publier leurs travaux, seront prises en compte entre 1946 et 1957 par la création de filières nucléaires dans les écoles, ce qui permet aux chercheurs d'exposer leur savoir et d'assurer la relève scientifique⁶.

Deux événements majeurs vont finir d'endiguer l'opposition politique à l'acquisition de forces armées nucléaires. D'une part, la crise de Suez (1956) pousse les Français à reconsidérer la garantie de protection des États-Unis à leur égard. Engagés dans une intervention militaire pour récupérer le contrôle du canal, les Français et les Britanniques font face aux menaces nucléaires de l'Union soviétique. Les pressions américaines contraignent les deux États à abandonner le canal. Cette crise révèle au grand jour les dissensions entre Français et Américains. La question de l'indépendance française par l'acquisition de sa propre force nucléaire prend tout son sens, y compris auprès de ses anciens opposants.

3 *Ibid.*, p. 10-36.

4 Jean-Damien Pò, *Les moyens de la puissance : les activités militaires du CEA, 1945-2000*, Ellipses, 2001, p. 21-23 ; pour plus d'information, lire Dominique Mongin, *La bombe atomique française 1945-1958*, Bruylant, 1997.

5 Maurice Vaïsse et Colette Barbier, *La France et l'atome : études d'histoire nucléaire*, Bruylant, 1994, p. 42-43.

6 *Ibid.*, p. 62.

D'autre part, l'explosion de la première bombe nucléaire française, Gerboise bleue, le 13 février 1960 à Reggane dans le Sahara, fait rentrer la France dans le club restreint des puissances nucléaires. L'acquisition formelle de la puissance nucléaire fait décroître les contestations. L'abandon de cette technologie, une fois les recherches terminées, ne paraît plus crédible. Les dernières oppositions notables à la bombe commencent à s'estomper avec l'acquisition de la bombe H, en 1968.

L'affaiblissement de cette opposition est notamment observable dans les votes sur les lois de programmation militaire. La première, en 1960, provoque de grands débats et n'est adoptée qu'avec l'utilisation de l'article 49.3 par le gouvernement, alors que les suivantes seront votées sans grandes contestations. Nous pouvons aussi le voir au travers de la position de certains hommes politiques, comme par exemple François Mitterrand. Ancien militant opposé à la nucléarisation des forces armées, il admet en 1969 l'irréversibilité du programme nucléaire français⁷. Lors de son mandat présidentiel, il augmentera d'ailleurs l'arsenal nucléaire, ce qui démontre l'exceptionnelle continuité politique présidentielle sur la question nucléaire.

L'importance de la dissuasion dans la politique de défense française confère au CEA la place d'interlocuteur privilégié sur la conduite de la politique nucléaire. Instance peu connue du grand public, elle se révèle être en possession depuis 1945 d'une influence décisionnelle non négligeable.

QUELLE PLACE POUR LE CEA DANS LA DISSUASION NUCLÉAIRE AUJOURD'HUI ET QUELS DÉFIS POUR DEMAIN ?

Disposant d'une importante influence sur la politique française depuis 1945, la position du CEA s'est notablement renforcée depuis la fin des essais nucléaires et le lancement du programme Simulation en 1996. Étant à la fois conceptuelle et structurelle, elle s'est accompagnée d'un grand bouleversement de la politique nucléaire française. Conceptuelle, car elle entraîne l'abandon de la triade nucléaire et marque la fin des essais atomiques, ce qui amène le pays à se doter de moyens de simulation nucléaire. Structurelle, car elle renonce aux composantes stratégiques et préstratégiques sol-sol (le plateau d'Albion et les missiles Hadès) et réduit le nombre de ses Sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) de cinq à quatre bâtiments. L'évolution de la dissuasion nucléaire est confirmée par la signature du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) le 24 septembre 1996. Visant à éradiquer les essais nucléaires et donc à endiguer l'évolution des arsenaux, ce traité n'est toujours pas entré en vigueur⁸.

Aujourd'hui, la doctrine nucléaire française présentée dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 a un objectif « strictement défensif », qui protégerait la France « contre toute agression d'origine étatique contre ses intérêts vitaux [...] quelle qu'en soit la forme ». C'est la doctrine de « stricte suffisance⁹ ».

Une des composantes essentielles de la dissuasion est le programme Simulation. Il est intéressant de noter que son adoption a transformé l'équilibre des pouvoirs dans la conduite de la politique nucléaire. Elle a en effet encore amplifié le pouvoir de la DAM ; alors que les armées se voient retirer leur rôle-clé dans la gestion logistique des essais, le directeur de la DAM se voit conférer une nouvelle position dans l'appareil de défense¹⁰. Le directeur de la DAM devient, de facto, le principal interlocuteur du président de la République, capable de garantir la crédibilité technique de l'arsenal nucléaire, la DGA assurant pour sa part la crédibilité des vecteurs. En 2009, un décret officialise l'évolution du rôle CEA/DAM, en actant la présence du directeur de la DAM au Conseil des armements nucléaires¹¹. Cet organe définit les orientations stratégiques et s'assure de l'avancement des programmes relevant de la dissuasion nucléaire ; il est composé

7 Jean-Damien Pô, *op. cit.*, p. 159.

8 Il entrera en vigueur lorsque les quarante-quatre États en capacité nucléaire l'auront ratifié. La Corée du Nord, l'Inde et le Pakistan ne l'ont pas signé. La Chine, l'Égypte, l'Indonésie, l'Iran, Israël et les États-Unis ne l'ont pas ratifié.

9 Ministère des Armées, Direction générale des relations internationales et de la stratégie, *Le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013*, p. 69-135.

10 Dominique Mongin, *La Direction des applications militaires du CEA au cœur de la dissuasion nucléaire française : de l'ère des pionniers au programme Simulation*, Commissariat à l'énergie atomique, septembre 2016.

11 Décret n°2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, *Journal officiel*, 13 janvier 2010.

du président de la République, du Premier ministre, du ministre de la Défense, du chef d'État-Major des armées, du délégué général pour l'armement et du directeur de la DAM¹².

La composition de ce conseil, la prééminence du Président et l'absence relative du pouvoir législatif, qui n'intervient que pour voter les budgets et les lois de Programmation militaire¹³, confèrent à la France un statut de « monarchie nucléaire », théorisée par Samy Cohen¹⁴.

La DAM est devenue centrale dans la définition et l'application de la diplomatie nucléaire française. Sa situation de monopole envers l'État suppose une grande confiance de ce dernier envers le Commissariat et son représentant. De plus, en siégeant au Conseil restreint de sécurité et de défense, la DAM possède un véritable pouvoir d'influence sur la conduite de la politique nucléaire. Malgré sa place privilégiée de conseiller, c'est bien le président de la République qui, seul, prend les décisions nucléaires. Le CEA fixe les termes du choix en délimitant les possibilités, mais la décision revient toujours à l'exécutif. L'interpénétration des domaines scientifique et politique, sur ce sujet en particulier, est inévitable, mais la prééminence de la politique sur la science demeure. Elle s'est par exemple illustrée lors de l'imposition du moratoire sur les essais nucléaires en avril 1992. Le président Mitterrand l'a en effet décrété sans réelle concertation avec le directeur des applications militaires du CEA, qui soutenait au contraire la continuation des essais en « vraie grandeur » dans le Pacifique¹⁵.

La position d'acteur privilégié dans la conduite de la politique nucléaire met le CEA face à des défis scientifiques, économiques et politiques. Le Commissariat doit en effet continuer de prouver sa valeur et son importance à l'horizon 2019, date de la prochaine loi de Programmation militaire. En effet, l'augmentation considérable du budget de la dissuasion, nécessitée par le financement du renouvellement des arsenaux nucléaires théoriquement prévu pour débiter à partir de 2019, risque d'avoir des conséquences structurelles sur le budget accordé à la recherche.

Le CEA incarne le défi de l'innovation permanente, devenue le moteur de la sécurité contemporaine. La science est un élément central de la survie de l'État. Pour conserver sa place de conseiller proche dans les politiques nucléaires et militaires, le CEA doit persévérer dans la recherche, l'innovation, et la diversification de ses activités. Pour cela, il crée quatre domaines de recherche attractifs : la défense et la sécurité ; les énergies nucléaires et renouvelables ; la recherche technologique pour l'industrie ; la recherche fondamentale. Fin 2016, il comprend 9 centres de recherche, 16 010 techniciens, ingénieurs, chercheurs et collaborateurs, et participe à 422 projets européens, 30 pôles de compétitivité, avec un budget de 4,1 milliards d'euros¹⁶.

La diversification de ses domaines de recherche est également un moyen de se départir de l'invisibilité dans laquelle le CEA est plongé depuis sa création, malgré de grands efforts de communication. Victime de la tradition du secret nucléaire, qui implique une esquive des débats sur la scène publique¹⁷, le CEA ainsi que l'ensemble de ses activités y sont inapparentes. Si cette caractéristique lui permet de ne subir que peu de pressions sur son activité militaire, elle restreint la reconnaissance qu'elle pourrait tirer de ses autres sujets d'expertise. Limiter cette transparence est l'un de ses défis à l'horizon 2019. Elle organise dans cette optique des interventions dans les écoles, finance de nombreux projets¹⁸ et tend à développer ses outils de communication.

La DAM doit aussi prouver sa viabilité économique. Cette branche du CEA est financée par l'État sur le budget de la Défense, voté par l'appareil législatif. La DAM doit donc prouver, non seulement au président de la République mais aussi aux législateurs, sa capacité à amortir les coûts d'investissement (bien que la création de richesse ne soit pas sa vocation première) pour ne pas subir une réduction de ses financements en 2019.

Les possibilités de bénéfices économiques civils sur la recherche militaire sont difficilement quantifiables, mais la DAM répond tout de même aux attentes des politiques duales soutenues par l'État. Le programme Simulation en est la parfaite représentation. Permettant à la fois de pérenniser les arsenaux nucléaires et d'avancer dans la recherche fondamentale, les capacités de Simulation ont été mises au service du monde académique et industriel, que ce soit en matière de calcul de haute performance (L'Oréal en bénéficie par exemple) ou de technologie laser. C'est ainsi que le LMJ (Laser Mégajoule) est mis à disposition de la communauté académique à hauteur de 25 % de son temps de travail.

12 Code de la défense, Article R*1122-9 et Article R*1122-10.

13 Marie-José Loverini, *L'atome, de la recherche à l'industrie - le Commissariat à l'énergie atomique*, Gallimard, 1996, p. 115-116.

14 Samy Cohen, *La monarchie nucléaire : les coulisses de la politique étrangère sous la Ve République*, Hachette, 1986.

15 Dominique Mongin, *op. cit.*, p. 104.

16 Source : site internet du Commissariat à l'énergie atomique, « Le CEA en chiffres (fin 2016) ».

17 Jean-Damien Pô, *op. cit.*, p. 10-11.

18 Dont le réseau administré par la Fondation pour la recherche stratégique et l'Institut français des relations internationales : « Réseau Nucléaire et Stratégie – Nouvelle Génération », créé en 2015.

Le CEA a aussi participé à la création en 2005 d'un pôle de compétitivité photonique appelé « route des lasers » en Aquitaine Limousin Poitou-Charentes, qui permet à la technologie créée dans le cadre de Simulation d'être adaptée à des utilisations civiles. Ces deux projets sont aujourd'hui en développement, et le CEA a un réel intérêt politique et économique à leur croissance.

À ces défis s'ajoute celui de la conservation de la dissuasion nucléaire française. En effet, l'avenir de la DAM, et donc du CEA, est lié à l'évolution de la dissuasion. La loi de Programmation militaire de 2019 entraînera, si elle implique le renouvellement de l'arsenal nucléaire, une augmentation conséquente du budget accordé à la défense. En période d'incertitudes économiques et sécuritaires, cette augmentation pourrait être remise en cause si elle concerne la dissuasion nucléaire et non la lutte contre le terrorisme. La difficulté d'un tel choix est observable par l'absence totale de ce sujet en période électorale.

Il appartient à la DAM de conserver sa position privilégiée auprès du président de la République afin de le guider dans l'évolution de la politique nucléaire française.

CONCLUSION

Le CEA a été pensé comme une exception dès sa création, tant dans ses statuts et son objet que dans la conduite de ses recherches. L'évolution de sa place dans l'élaboration des politiques de défense lui confère un pouvoir d'influence sur les décisions nucléaires : c'est le programme Simulation qui lui a permis de s'imposer comme interlocuteur principal du président de la République. Cet organisme incarne un stade élevé d'interactions entre politiques et scientifiques. L'objet de sa recherche étant empreint d'exceptionnalisme, la relation directe État - CEA - DAM n'est pas un modèle de relations courant.

La future loi de Programmation militaire aura un impact sur la dissuasion et, par conséquent, sur l'organisme qui permet sa crédibilité technique. Elle représente un défi de taille pour le CEA, notamment concernant les questions budgétaires.

POUR ALLER PLUS LOIN

Cohen Samy, *La monarchie nucléaire : les coulisses de la politique étrangère sous la Ve République*, Hachette, 1986.

Guisnel Jean et Tertrais Bruno, *Le président et la bombe*, Odile Jacob, 2016.

Habermas Jürgen, *La technique et la science comme « idéologie »*, Gallimard, 1973.

Hassenteufel Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, 2011.

Irondelle Bastien, *La réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, Presses de Science Po, 2011.

Loverini Marie-José, *L'atome, de la recherche à l'industrie - le Commissariat à l'énergie atomique*, Gallimard, 1996.

Mongin Dominique, *La Direction des applications militaires du CEA au cœur de la dissuasion nucléaire française : de l'ère des pionniers au programme Simulation*, Commissariat à l'énergie atomique, septembre 2016.

Mongin Dominique, *La bombe atomique française – 1945-1958*, Bruylant, 1997.

Pô Jean-Damien, *Les moyens de la puissance : les activités militaires du CEA, 1945-2000*, Ellipses, 2001.

Taccoen Lionel, *Le pari nucléaire français*, L'Harmattan, 2003.

Vaïsse Maurice et Barbier Colette, *La France et l'atome : études d'histoire nucléaire*, Bruylant, 1994.

Océane TRANCHEZ est étudiante en master 2 « relations internationales - sécurité internationale et défense » à l'Université Jean-Moulin Lyon 3. Elle a été assistante de recherche au sein du pôle « défense et société » de l'IRSEM de septembre à novembre 2016.

Contact : oceane.tranchez@gmail.com