



HAL
open science

Prospective et politique étrangère : le Centre d'analyse et de prévision du ministère des Relations extérieures

Samy Cohen

► **To cite this version:**

Samy Cohen. Prospective et politique étrangère : le Centre d'analyse et de prévision du ministère des Relations extérieures. *Revue Française de Science Politique*, 1982, 32 (6), pp.1055-1076. 10.3406/rfsp.1982.396169 . hal-01016878v2

HAL Id: hal-01016878

<https://sciencespo.hal.science/hal-01016878v2>

Submitted on 17 Sep 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

Prospective et politique étrangère : le Centre d'analyse et de prévision du ministère des Relations extérieures

In: Revue française de science politique, 32e année, n°6, 1982. pp. 1055-1076.

Résumé

aidé à raffermir la position du ministère dans le processus d'élaboration des décisions. Le CAP est un instrument de travail souple, efficace et mobilisable à tout moment pour les missions les plus différentes. Mais ses succès ne doivent pas masquer sa fragilité, le fait, notamment, que sa capacité de concurrencer les services repose beaucoup sur la forte personnalité de son chef actuel.

Abstract

Like the other major industrialized countries, France set up in 1973 a study group for foreign policy problems: the Center for Analysis and Forecasting (CAP). Responsible only to the minister of external relations, the CAP enjoys total independence in relation to the bureaucracy. It constitutes a study body, a parallel information channel for the minister, and a source of proposals. The CAP is open to the outside world, and has even, to a certain extent, opened up the Quai d'Orsay. By much of its work it has contributed to reinforcing France's credibility on the international scene and, in strategic affairs, helped strengthen the ministry's position in the decision-making process. The CAP is a flexible and efficient tool, which can be mobilized instantly for the most diverse missions. Its achievements should not however hide its fragility, including the fact that its ability to compete with the rest of the ministry relies largely on the strong personality of its current head.

Citer ce document / Cite this document :

Cohen Samy. Prospective et politique étrangère : le Centre d'analyse et de prévision du ministère des Relations extérieures. In: Revue française de science politique, 32e année, n°6, 1982. pp. 1055-1076.

doi : 10.3406/rfsp.1982.396169

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1982_num_32_6_396169

PROSPECTIVE ET POLITIQUE ÉTRANGÈRE : LE CENTRE D'ANALYSE ET DE PRÉVISION DU MINISTÈRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES¹

SAMY COHEN

Une structure indépendante de la bureaucratie

Nul ne se fait d'illusions sur les possibilités d'une « planification » rigoureuse en politique étrangère. Celle-ci supposerait que le « planificateur » puisse prévoir avec certitude l'évolution du système international. Plusieurs auteurs ont souligné les limites de la prévision dans ce domaine. Il y a quelques années déjà, Raymond Aron écrivait :

« Le cours des relations internationales est suprêmement historique, en toutes les acceptations de ce terme : les changements y sont incessants, les systèmes y sont divers et fragiles : ils subissent les répercussions de toutes les transformations, économiques, techniques, morales ; les décisions prises par un ou quelques hommes mettent en mouvement des millions d'hommes et déclenchent des mutations irréversibles dont les conséquences se prolongent à l'infini. Les acteurs, citoyens ou gouvernants, sont en permanence soumis à des obligations apparemment contradictoires »².

Pourtant, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la plupart des pays industrialisés et bon nombre d'Etats du Tiers Monde se sont dotés de structures administratives, destinées à réfléchir aux problèmes à moyen et long termes relevant du secteur des relations internationales. A l'origine de ce phénomène, existe presque toujours la

1. Cette étude a été effectuée à partir d'entretiens multiples, renouvelés et approfondis avec des membres du CAP, des chefs de service au ministère des Relations extérieures, des collaborateurs du président de la République, des experts militaires et des chercheurs, consultants du CAP. Au total, vingt personnes ont bien voulu répondre à mes questions. Qu'elles trouvent ici l'expression de mes remerciements. Il va de soi que cette étude engage la seule responsabilité de l'auteur.

2. Aron (Raymond), « Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales ? », *Revue française de science politique*, 17 (5), octobre 1967, p. 859-860.

conviction que la bureaucratie est inapte à saisir les transformations du système international et que, entre l'impossibilité de prédire l'avenir avec précision et la gestion au jour le jour d'une diplomatie, il y a une place pour la réflexion prospective, pour l'analyse et l'interprétation du changement, pour l'imagination.

Le plus célèbre de ces organismes de prévision est le Policy Planning Staff (PPS) du département d'Etat américain. L'influence déterminante qu'il a exercée dans l'élaboration du plan Marshall, en 1947, alors qu'il venait d'être créé, lui a valu une solide réputation internationale et en a fait le modèle dont les autres pays se sont inspirés. De nombreuses études lui ont été consacrées, et certains de ses membres les plus éminents — tels Georges Kennan qui en fut le premier directeur, Walt Rostow ou Zbigniew Brzezinski, qui a été membre du PPS à la fin des années soixante — ont apporté un témoignage de leur expérience³.

En revanche, le Centre d'analyse et de prévision est moins connu et suscite chez les initiés des appréciations contradictoires⁴. Les uns y voient un « organe d'aide à la décision », les autres une « prolifération du cabinet ». Certains contestent la qualité de ses travaux, d'autres portent sur eux un jugement très élogieux. Les uns l'estiment inefficace, les autres dangereusement puissant. Le fait est que l'expérience a duré, que les moyens d'action du CAP n'ont cessé de se renforcer, que le ministre des Relations extérieures et la présidence de la République ont souvent recours à ses services, que plusieurs de ses anciens membres occupent des postes importants à la présidence de la République ou dans des cabinets ministériels (près de un « ancien CAP » sur deux se retrouve dans un cabinet ministériel dans des délais relativement courts). Mais à quoi sert exactement le CAP ? En quoi consiste son travail ? Quelle influence exerce-t-il sur les décisions ?

Le CAP est né l'été 1973, bien après ses homologues américain, britannique, allemand et japonais. Séduisante, mais fautive, est l'idée que la création d'un organisme de prévision est liée au « vide » laissé

3. Kennan (George F.), *Memoirs*, 1925-1950, Boston, Little, Brown, 1968, 583 p. ; Rostow (Walt), « The planning of foreign policy », in Johnson (E. A. J.) ed., *The dimensions of diplomacy*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1964, 136 p. ; Brzezinski (Zbigniew), « Purpose and planning in foreign policy », *The Public Interest*, hiver 1969, p. 63-66.

4. Quatre étudiants du cycle supérieur de sociologie de l'IEP de Paris, Martine Bidegain, Jacques Guyaz, Sylvain Mustaki et Colette Sainville ont consacré leur mémoire de séminaire au CAP, Séminaire de J.-C. Thoenig et M. Ternier, juin 1977, 31 p.

Le Centre d'analyse et de prévision

par le départ du général de Gaulle⁵. Le projet naît alors que celui-ci est encore aux affaires. Jean Laloy est sans doute le premier à mettre sur pied, au début des années soixante, un bureau d'étude sur l'Union soviétique, dans le cadre de la sous-direction « Europe orientale » du Quai d'Orsay. Mais son expérience ne dure pas très longtemps, n'exerce aucune influence et sa cellule est « absorbée » par les services.

C'est Michel Debré qui relance l'idée à son arrivée au Quai d'Orsay, en juin 1968. L'ancien Premier ministre du général de Gaulle entend créer au ministère des Affaires étrangères un organisme de prévision analogue à celui qui existe depuis 1965 au ministère de la Défense nationale, le Centre de prospective et d'évaluation (CPE)⁶. Le rapport de la commission Racine prévoit à cette époque la création d'un bureau de prévision placé sous l'autorité du ministre et du secrétaire général. Ce service n'interviendrait pas dans la gestion quotidienne des affaires, mais étudierait les implications à long terme d'une politique dans ses différents aspects, analyserait, lors d'une crise internationale, les différentes solutions concevables, et procéderait à l'étude de problèmes généraux, tels que « les perspectives de la population mondiale »⁷.

Michel Debré parti, les recommandations de la commission Racine restent sans suite. Mais l'idée resurgit trois ans plus tard sous la forme d'un rapport du directeur du personnel au secrétaire général du Quai d'Orsay. Ce rapport préconise la création d'un bureau de prévision dirigé par un ministre plénipotentiaire qui relèverait du secrétaire général. Ici encore, aucune suite n'est donnée.

Simultanément, au commissariat au Plan, deux jeunes chargés de mission, s'inspirant des méthodes de travail de l'administration américaine, proposent un renouvellement des méthodes d'analyse et de prévision des problèmes internationaux, notamment dans leurs aspects stratégiques et économiques. L'un, Thierry de Montbrial, polytechnicien, est ingénieur du corps des Mines ; l'autre, Jean-Louis Gergorin, énarque et polytechnicien, est membre du Conseil d'Etat. Ce dernier rédige un rapport qui parvient, fin 1972, à Michel Jobert, alors secrétaire général de la présidence de la République. Arrivé aux Affaires étrangères, en avril 1973, M. Jobert fait connaître son

5. Bloomfield (Lincoln P.), « Planning foreign policy : can it be done ? », *Political Science Quarterly*, 93 (3), automne 1978, p. 381.

6. Debré (Michel), *Une certaine idée de la France*, Paris, Fayard, 1972, p. 130 ; sur le rôle joué par le CPE, voir Sfez (Lucien), *L'administration prospective*, Paris, A. Colin, 1970, p. 300 et suiv.

7. Ministère des Affaires étrangères, *Rapport sur le ministère des Affaires étrangères*, décembre 1968, p. 93.

intention de créer une cellule de prévision. A la formule d'une direction d'études, rattachée au secrétaire général, que lui propose celui-ci, le ministre préfère celle d'une cellule (4-5 personnes) indépendante des services, ne relevant que de lui et dirigée par des hommes jeunes extérieurs au ministère. « Son » Centre d'analyse et de prévision doit être capable de s'exprimer en toute liberté, critiquer l'action des services, proposer des solutions non conformistes. Il en confie la responsabilité à T. de Montbrial et à J.-L. Gergorin qui deviennent respectivement chef et adjoint au chef du CAP. A l'équipe se joignent Claude Martin, Pierre Morel et Renaud Vignal, tous trois diplomates et anciens élèves de l'ENA. La moyenne d'âge des membres du CAP est de 29 ans.

Les principes du fonctionnement du CAP sont rapidement établis : il devra effectuer, en coopération avec les services, les postes diplomatiques et des experts extérieurs au ministère, des « études prévisionnelles sur l'évolution à moyen et long termes d'un secteur du contexte international ». A la demande du ministre, il devra analyser certains problèmes internationaux d'actualité dans tous leurs aspects (diplomatique, économique, militaire), puis évaluer les différentes options entre lesquelles le ministre pourra choisir. Les notes du CAP seront remises au ministre, au directeur ou au directeur adjoint du cabinet. Le ministre sera seul juge de leur diffusion ultérieure. Sur proposition du CAP, des correspondants seront désignés par les chefs de poste ou de service pour participer à l'activité du Centre.

Une structure tournée vers l'action

Des divergences apparaissent très vite sur le rôle réel que doit jouer le CAP. Pour les services, il doit se consacrer à une recherche fondamentale tournée vers le futur, à moyen et long terme, sans se préoccuper des contingences quotidiennes, loin des opérations, détaché des circuits où se prennent les décisions. Il doit chercher à anticiper les problèmes majeurs que la France risque de rencontrer à long terme, et suggérer quelques grandes orientations pour l'avenir.

Le CAP a une tout autre conception de son rôle : il se veut avant tout un instrument de travail efficace. Il part du principe selon lequel les gouvernants ne prennent pas de décision en fonction de projections à long terme et que, par conséquent, le type d'études vers lequel veut le canaliser la hiérarchie du ministère le condamnerait à l'inefficacité, à devenir un « bureau d'études purement décoratif ». Dès le départ, le CAP décide de ne pas se laisser accaparer par des études

sans intérêt opérationnel, qui ne répondraient pas aux préoccupations les plus fortes du gouvernement et dont les résultats ne seraient pas susceptibles d'être intégrables dans l'action diplomatique. Il prend conscience également que l'efficacité nécessite sa bonne information, son intégration dans les circuits de décision et sa participation aux réunions importantes du ministère. Les membres du CAP conviennent que le Centre « court au suicide » s'il ne maintient pas un contact étroit avec les principaux décideurs, s'il produit des études sur des problèmes inactuels et s'il ne garde pas une grande disponibilité pour répondre à des commandes immédiates du ministre ou de son cabinet.

Forts de l'appui de Michel Jobert, ils voient leur conception l'emporter. Mais, à partir de là, le CAP est lui-même divisé sur la manière de rendre le Centre le plus efficace possible. Certains sont partisans d'un CAP « en première ligne », « collant » au maximum au ministre, répondant à toutes ses demandes, le plus présent possible dans les circuits de décision. Les autres défendent la conception d'un CAP « à deux vitesses » et qui peut être résumée ainsi : à vouloir tout aborder, il risque de se diluer sans profit ; plutôt que chercher à jouer les « CAP-presse bouton », le Centre doit, tout en maintenant un lien étroit avec le ministre, savoir refuser certaines demandes urgentes pour se laisser le temps d'engager une « réflexion de fond » sur des problèmes nouveaux, de caractère technique, où les compétences manquent au ministère. « Notre atout c'est l'étude "lourde" », lance un des membres du CAP au cours d'un débat interne. Un autre dira plus tard : « Un CAP manœuvrier incapable "d'input" intellectuel serait redondant avec les services ».

Quelle conception a prévalu dans les faits ?

Au début, le CAP n'a pas d'effort à faire pour choisir ses thèmes de travail. Bien qu'il fût convenu avec Michel Jobert qu'il travaillerait principalement sur les problèmes de l'énergie et de la défense, l'actualité lui impose de se consacrer presque entièrement à la crise pétrolière de 1973 au sujet de laquelle il produit une série de notes de fond. Le CAP est mal intégré dans les circuits de décision. Son principal allié est Michel Jobert qu'il rencontre à l'occasion d'échéances importantes. La majorité des autres responsables du ministère lui est hostile. Elle ressent avec inquiétude l'installation, par un ministre extérieur au Quai, d'une équipe de jeunes gens, eux aussi extérieurs à l'administration, autorisés à critiquer l'action des services, de manière jugée souvent « irresponsable », « irréaliste », sous prétexte d'irriguer la diplomatie française en idées nouvelles. La réticence la plus vive au départ vient du secrétaire général qui, à défaut d'obtenir

que le CAP lui soit subordonné ou de pouvoir l'orienter vers une production sans intérêt immédiat, lui rend difficile l'accès aux informations de source diplomatique. La plupart des directeurs «oublie» d'inviter le CAP aux réunions de leurs services ou de se faire représenter aux siennes.

Le CAP, pour sa part, ne se donne pas beaucoup de mal pour apaiser ces craintes. Au contraire, à chaque fois que les circonstances s'y prêtent, il joue la carte de la contre-expertise que le ministre attend de lui, renforçant encore la méfiance à son égard. Dans sa stratégie interne, les bonnes relations avec les services ne constituent pas une priorité absolue. Une partie importante de ses travaux se fonde sur une information extérieure au ministère. Le mécontentement des services renforce d'ailleurs paradoxalement sa légitimité en démontrant qu'il remplit son rôle critique. Le CAP considère que l'accord parfait avec les services peut lui être préjudiciable. Son jeu consiste à ne pas déployer des trésors d'ingéniosité pour se faire accepter mais à nouer le minimum de liens nécessaires pour ne pas se couper de certaines réalités.

La crise pétrolière lui donne l'occasion, dès le départ, de marquer ses réserves à l'égard des analyses du ministère qu'il trouve trop optimistes. Dès l'été 1973, il attire l'attention du ministre sur les risques d'utilisation du pétrole comme arme politique. Les désaccords s'amplifient au lendemain de la guerre du Kippour, la France se trouvant à ce moment-là prise entre les pressions des pays arabes producteurs de pétrole et celles des Etats-Unis désireux d'organiser un front de pays consommateurs. Le CAP critique la thèse selon laquelle la France, grâce à sa politique arabe, se sortirait de la crise et qu'il est essentiel d'éviter tout geste pouvant être perçu comme une manifestation d'hostilité vis-à-vis des pays producteurs de pétrole. «Nous ne partageons pas le lâche soulagement des administrations concernées», disent les membres du CAP à M. Jobert. Ils lui présentent les inconvénients de la politique menée jusqu'ici et regrettent l'absence de soutien à la Hollande. Ils suggèrent le renforcement de la solidarité européenne, notamment par la création d'une agence européenne de l'énergie, idée que Michel Jobert fera sienne et défendra auprès des alliés de la France sans pour autant réussir à faire aboutir ce projet. Le CAP préconise également la mise en place d'une «concertation souple» avec l'Agence internationale de l'énergie. Selon eux, sans adhérer à l'AIE, la France doit participer à tel sous-groupe technique afin d'éviter qu'elle se trouve prise entre

Le Centre d'analyse et de prévision

« un monopole arabe du pétrole et un monopole germano-américain des substituts ».

Michel Jobert, on le sait, ne partagera pas l'analyse de ses jeunes collaborateurs concernant surtout l'attitude à adopter à l'égard des Etats-Unis et préférera, tout comme Georges Pompidou, que la France fasse « cavalier seul » et s'en tienne à une attitude de gaullisme « pur et dur. » Mais, à ses yeux, l'expérience du CAP a plutôt bien fonctionné. Le CAP a osé critiquer le Quai (et le ministre lui-même). Il a même vu juste sur certains points. Pressentant, sans doute, son départ prochain du ministère, M. Jobert signe, le 2 avril 1974 (jour de la mort de Georges Pompidou), l'arrêté instituant le CAP (*Journal officiel* du 18 mai 1974).

Malgré l'insistance des services, ni Jean Sauvagnargues ni Louis de Guiringaud — pourtant tous deux diplomates — ne remettent en cause l'indépendance du CAP. Maurice Ulrich, directeur de cabinet des deux ministres, renforce d'emblée la position administrative du Centre en mettant à sa disposition des bureaux (qu'il n'avait pas jusqu'ici), lui fait obtenir un jeu quotidien de télégrammes diplomatiques et renforce sa coopération avec les postes. Le chef du CAP va obtenir le droit d'assister à la réunion des directeurs du ministère. A partir de 1974, le CAP entreprend de mieux se faire connaître, noue des relations avec les experts militaires du ministère de la Défense et du secrétariat général de la Défense nationale ainsi qu'avec des proches collaborateurs du président de la République. Mais ni J. Sauvagnargues ni Louis de Guiringaud n'utilisent le CAP de manière très intensive. Les relations passent essentiellement par M. Ulrich. Le CAP met à profit le temps qu'on lui laisse pour produire de nombreuses études de fond. Celles-ci portent sur des sujets très variés tels que les problèmes de défense, le dialogue Nord-Sud, la standardisation des armements, la non-prolifération nucléaire, la réforme du Département, l'avenir de la politique étrangère de l'Union soviétique, les relations franco-américaines, la France et la CEE, la conjoncture économique internationale, les transferts de technologie, l'évolution probable de certains conflits locaux, les problèmes agricoles mondiaux, etc.

Au début de cette période, peu de travaux du CAP paraissent intéresser le gouvernement. Parmi eux, il y a les analyses sur l'énergie qui vont être utilisées en 1975 par la délégation française à la Conférence sur la coopération économique internationale (dialogue Nord-Sud). Mais, très vite, le CAP effectue une percée dans les problèmes politico-militaires. Les analyses qu'il mène en relation avec

Samy Cohen

le service des pactes du ministère des Affaires étrangères, le secrétariat général de la Défense nationale et le ministère des Armées interviennent à un moment où a lieu en France un débat sur les nouveaux choix en matière de défense et notamment sur la finalité de l'arme nucléaire tactique. Le CAP défend l'idée selon laquelle, face aux incertitudes croissantes du parapluie atomique américain, la France devrait raffermir sa solidarité vis-à-vis de ses partenaires européens et renforcer sa contribution à la défense de l'Europe sans que cela implique un engagement contraignant de sa part. Dans l'hypothèse d'une agression soviétique, même limitée, en Europe, le CAP préconise « l'emploi précoce » de l'arme nucléaire tactique, dès le début de cette agression, contre des objectifs militaires ou industriels situés à l'Est du rideau de fer. La politique française de défense a une vocation européenne, répètent les gens du CAP. Par conséquent, l'écart entre cette politique de défense et la priorité européenne de la politique étrangère doit être réduit. La France ne doit pas s'enfermer dans une conception rigide de la « sanctuarisation ». Le CAP prend soin de diffuser ses notes aux services intéressés et à l'Elysée, sensible à cette argumentation.

Début 1976, le CAP voit ses efforts récompensés. Estimant nécessaire, à l'occasion de la préparation de la loi de programmation militaire 1977-1982, de prendre en compte la dimension européenne et voulant permettre au CAP de jouer un rôle dans cette ouverture, l'Elysée modifie, en février 1976, par une circulaire confidentielle, la procédure de préparation des conseils de défense, assurée jusqu'ici par les militaires, en créant une nouvelle catégorie de conseil de défense, appelée « sécurité internationale ». La préparation de ces conseils de défense est confiée à un groupe d'experts « indépendants mais représentant leurs ministres », désignés directement par le chef de l'Etat au sein du ministère des Affaires étrangères, du ministère de la Défense et autres ministères concernés. Le groupe créé à cette époque pour rédiger le préambule de la loi de programmation militaire — texte qui définit les finalités de la politique de défense de la France — comprend le secrétaire général-adjoint de la Défense nationale, le chef du bureau « Etudes générales » de l'état-major des armées, le chef du Centre de prospective et d'évaluation du ministère de la Défense, le directeur du Budget et le chef du CAP. Selon les experts militaires qui ont participé à l'élaboration de ce texte, le rôle du CAP a été déterminant.

D'autres travaux du CAP seront pris en considération par le gouvernement, notamment ceux qui portent sur la non-prolifération

Le Centre d'analyse et de prévision

nucléaire. Ses réflexions dans ce domaine, menées conjointement avec d'autres services du ministère, ont été utilisées par le premier conseil de politique nucléaire extérieure, réuni en octobre 1976, et ont contribué à la redéfinition de la politique française dans un sens moins proliférateur. Plus tard, en 1977, le CAP a joué un rôle encore plus important dans l'élaboration du plan français de désarmement exposé par le chef de l'Etat lors de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée à ce problème en septembre 1978. C'est lui qui a « piloté » le projet élaboré au sein d'un groupe interministériel d'experts créé par la présidence de la République et placé sous l'autorité du secrétaire général de la Défense nationale. Il est le co-inspirateur de l'idée d'une conférence de désarmement en Europe, et celui qui a suggéré la création d'une agence de contrôle par satellites.

L'arrivée de Jean François-Poncet au ministère, en janvier 1979, marque un changement considérable du schéma de fonctionnement du CAP. Celui-ci devient beaucoup plus étroitement associé aux décisions quotidiennes que par le passé. Le nouveau ministre l'utilise de manière personnelle et intensive. Il lui laisse peu de temps pour des travaux de fond, lui commande des notes à échéances particulièrement fréquentes, lui demande de contribuer à la rédaction de ses discours. Une grande partie du travail du CAP est destinée à la préparation de l'exposé hebdomadaire que Jean François-Poncet effectue en Conseil des ministres. Jean-Louis Gergorin, devenu chef du CAP, a des rapports très étroits avec le nouveau ministre qui le voit presque tous les jours et le consulte fréquemment, en particulier sur les affaires stratégiques, l'Est-Ouest et les problèmes au sein de l'Alliance atlantique, domaines où J.-L. Gergorin possède, aux dires de beaucoup, une réelle expertise. Jamais dans sa courte histoire le CAP n'a été aussi étroitement intégré dans le processus de décision et à même de se faire écouter.

Jusqu'en 1981, le CAP consacre le plus clair de son temps à l'analyse et à l'interprétation des crises qui affectent le système international en ces années : crises de l'Asie du Sud-Est, révolution en Iran, invasion de l'Afghanistan par les troupes soviétiques, crise polonaise. C'est surtout de la crise des relations Est-Ouest, consécutive à l'affaire afghane, qu'il fait son cheval de bataille. Il reproche au gouvernement d'avoir mal interprété l'intervention soviétique en Afghanistan et d'avoir occulté le caractère expansionniste de la politique étrangère de l'URSS. La France, selon lui, devait et pouvait tenir un langage de fermeté sans aboutir à une détérioration grave des

relations franco-soviétiques. Elle devait être plus ferme, notamment dans les négociations au sujet des conditions de crédit accordées à l'Union soviétique, et moduler la fréquence et le ton des relations politiques en fonction des résultats concrets. Le rôle joué par le CAP dans cette affaire n'est pas facile à apprécier. Il semble certain que Jean François-Poncet ait été persuadé par les arguments du CAP et qu'il ait durci quelque peu son discours, parlant de la lutte du peuple afghan comme une lutte de « libération nationale » alors que Valéry Giscard d'Estaing parlait de rébellion. Mais on reste bien loin encore des propositions du CAP, et il n'est pas facile de savoir si le léger durcissement de langage intervenu plus tard chez Valéry Giscard d'Estaing est dû aux interventions de son ministre ou à des nécessités de politique intérieure. Selon les experts du CAP, en tous les cas, Valéry Giscard d'Estaing aura conservé jusqu'au bout une vision optimiste de l'Union soviétique qu'ils ne partageaient pas.

Claude Cheysson ramène le CAP au schéma de fonctionnement antérieur, mais avec quelques différences. Au moment du changement politique du 10 mai 1981, certains, aux Affaires étrangères, ont souhaité que Jean-Louis Gergorin ne soit pas reconduit dans son poste de chef du Centre. Claude Cheysson en a décidé autrement et l'a gardé auprès de lui. Mais il n'est plus question d'une immersion aussi importante du CAP dans le quotidien. Le chef du CAP reste bien inséré dans les circuits de décision mais ses contacts avec le ministre sont moins fréquents par rapport à la période J. François-Poncet. Il voit Claude Cheysson une fois par semaine environ et les deux hommes se téléphonent si nécessaire. Mais il est vrai aussi que Claude Cheysson travaille beaucoup par écrit. Le nouveau ministre demande moins d'analyses d'événements à chaud et plus de propositions en vue de l'élaboration d'une politique nouvelle. C'est ainsi, par exemple, qu'il a demandé au CAP de lui fournir des suggestions au sujet de l'espace social européen ou de la dénucléarisation du Proche-Orient. Jean-Louis Gergorin n'assiste pas aux réunions de cabinet mais s'entretient toutes les semaines avec le directeur de cabinet du ministre. En revanche, les liens entre le CAP et l'Elysée ont rarement été aussi étroits. J.-L. Gergorin voit régulièrement plusieurs membres de l'état-major de François Mitterrand qui lui a commandé plusieurs études lourdes, notamment sur le neutralisme et le pacifisme, les relations économiques Est-Ouest et les euro-missiles. La collaboration entre l'Elysée et le CAP est également très étroite dans le domaine de l'Amérique latine.

Sur deux points importants, CAP a continué à défendre les

Le Centre d'analyse et de prévision

mêmes positions. Dans le débat sur les problèmes de défense, ouvert à l'arrivée des socialistes au pouvoir, il s'est fait l'avocat de la nécessité de maintenir la priorité aux forces nucléaires et de garder à la défense française sa « vocation européenne » ; dans le domaine des relations Est-Ouest, il a continué à défendre des positions dures vis-à-vis de l'Union soviétique et, au moment de la crise polonaise de décembre 1981, il a reproché à la diplomatie française d'avoir minimisé la responsabilité de l'URSS.

Le CAP, on le voit, a fonctionné selon les deux schémas. Mais la période (1979-1981), où le CAP s'est trouvé « immergé dans la tactique », a été exceptionnelle. C'est la conception d'un CAP « à deux vitesses » qui a prédominé jusqu'ici. C'est elle aussi qui est la plus conforme à sa vocation et qu'il devrait privilégier s'il était totalement maître du choix du type d'études qu'il effectue. Or il ne l'est pas. La logique de l'efficacité implique qu'il ne produise d'études de fond que si le gouvernement en manifeste le besoin, si celui-ci désire renouveler sa réflexion, reconsidérer ses objectifs, réexaminer certaines de ses options. Or la période 1979-1981 est une période d'attentisme pour la politique étrangère française alors que la période 1974-1978 et celle postérieure à mai 1981 voient le gouvernement manifester un désir de changement et demander des suggestions nouvelles de la part de ses experts.

Une structure originale

Quel premier bilan peut-on dresser du rôle que joue le CAP ?

Le CAP s'intéresse peu au long terme, à la préparation de l'action future de la France. Quand il s'intéresse à l'avenir, c'est, comme le dit un de ses responsables, « pour traduire en action immédiate l'analyse des tendances ». Contrairement à l'image que s'en font les non-initiés, ses méthodes sont essentiellement pragmatiques. Les projections à l'aide d'ordinateurs, les méthodes quantitatives, la RCB, le PPBS et autres modèles dits scientifiques, n'appartiennent pas à sa panoplie d'instruments d'analyse. Ses analyses sont tirées de son expérience et de celle des autres spécialistes. Sa méthode n'a rien d'ésotérique et ressemble fort à la méthode dite « diplomatico-stratégique » chère à un Raymond Aron et qui a cours chez les diplomates du Quai d'Orsay. Son discours est clair et dépouillé de jargon universitaire.

Son originalité tient avant tout à sa manière plus globale de raisonner, au fait qu'il intègre les différents aspects d'un même

problème, qu'il resitue les événements dans une perspective d'ensemble, qu'il pose les problèmes en termes de stratégie générale et pas seulement d'enjeu régional. Son mode de raisonnement est, en outre, moins prudent que celui des services, plus critique, ne craignant pas de remettre en cause des positions acquises.

La singularité du CAP tient également à sa mobilité, sa rapidité de réaction presque instantanée devant un problème nouveau et à sa capacité d'apporter rapidement des réponses. Jusqu'ici, il demeure un organisme léger, mobile, animé par des gens jeunes. Il a su se garder d'activités qui l'auraient privé de cette souplesse que n'ont pas les services traditionnels. Le CAP est déchargé du suivi diplomatique, et, à chaque fois qu'il a été contraint à des études de longues haleine et de haute technicité, il a fait appel, grâce à son budget d'études (600 000 francs environ en 1981), à des collaborations extérieures, complétant lui-même son information par des contacts directs avec les experts, réutilisant l'ensemble du matériel technique pour fournir une note « opérationnelle » débouchant sur des propositions de mesures concrètes.

Ce qui rend le CAP différent du reste de la bureaucratie, c'est, en outre, la diversification de son potentiel humain, le caractère pluridisciplinaire de l'équipe, le mélange de diplomates et de gens extérieurs au Quai d'Orsay et son caractère pluripartisan. Avant le changement de mai 1981, le CAP se distingue par un taux relativement élevé de fonctionnaires membres du Parti socialiste. Contrairement à certaines craintes (ou espérances), ce taux n'a pas beaucoup varié depuis. On lui a reproché, dans certains cas, de manquer de véritables experts, de recruter des gens trop jeunes manquant d'expérience du terrain. Depuis 1979, surtout, le CAP a recruté des consultants sur contrats, spécialistes de certaines aires géographiques, journalistes et chercheurs ayant une connaissance pratique et approfondie de leur secteur.

Ce qui singularise par ailleurs le CAP, c'est son réseau d'information, différent à plusieurs égards de celui des services. Ce réseau repose en grande partie sur des contacts avec des universitaires, des chercheurs et des journalistes spécialisés, français ou étrangers, qui réfléchissent aux problèmes internationaux. Le CAP a fait bénéficier le ministère de ces contacts. Il fournit au ministre des notes de synthèse sur les opinions émises par les experts extérieurs à l'administration. Par deux fois, au moins, en novembre 1980, à la suite de l'affaire afghane, et en février 1982, à la suite de la crise polonaise, il a organisé au ministère des journées d'études en présence du ministre

Le Centre d'analyse et de prévision

et des principaux responsables du ministère, au cours desquelles furent entendus des soviétologues et des spécialistes des relations Est-Ouest. Le CAP, enfin, exploite de manière systématique les publications de caractère scientifique traitant des problèmes internationaux.

A l'étranger, c'est aux Etats-Unis qu'il a développé son réseau de relations le plus dense. Choix qui s'explique par le fait que les deux co-fondateurs du CAP, T. de Montbrial et J.-L. Gergorin, ont effectué leurs études dans ce pays, mais qui tient surtout à la conviction que la méfiance de l'administration du Quai d'Orsay vis-à-vis des différents milieux américains est injustifiable, compte tenu du poids que ce pays exerce dans les affaires internationales. Le CAP a multiplié les contacts avec des experts de l'Université, des instituts de recherche et l'administration. Mais, c'est de son homologue, le Policy Planning Staff, qu'il reçoit une information privilégiée. L'intérêt de ces contacts tient au fait que les chefs de ces organismes sont souvent des hommes proches du ministre, s'exprimant très librement puisque leurs propos n'engagent qu'eux-mêmes. Ces organismes mettent à profit l'ambiguïté qui les caractérise, ainsi d'ailleurs que la solidarité qui les lie entre eux. Un échange fructueux d'informations entre eux consolide leur position au sein de leur administration respective. Certains, non sans ironie, parlent d'un « syndicat international des planning staff ». Ces liens améliorent l'information du ministre qui peut, le cas échéant, procéder par ce biais au lancement de ballons d'essai.

Le CAP glane, également, une information intéressante aux Etats-Unis, par le biais de ses participations aux colloques organisés par certaines fondations privées américaines (telles l'Aspen Institute ou les Fondations Ford et Rockefeller) dans le but de mettre en contact des experts de l'administration américaine avec leurs homologues étrangers. Il s'agit de rencontres à huis clos, loin des bureaux, où l'on discute librement des problèmes d'actualité sans engager les gouvernements respectifs. Genre de rencontres dans lesquelles le CAP, encore une fois en raison de l'ambiguïté de sa position, se sent plus à l'aise que les diplomates du ministère. Tout ce réseau de relations a permis au CAP de jouer un rôle important mais officieux de liaison entre les experts américains et la nouvelle équipe dirigeante socialiste.

Enfin, depuis les crises récentes des relations Est-Ouest (Afghanistan-Pologne), le CAP s'est occupé d'aller chercher lui-même une information complémentaire en s'adressant à des « hommes du terrain » (par exemple des réfugiés afghans, des journalistes, des syndicalistes ou des hommes d'affaires) pouvant apporter un témoi-

Samy Cohen

gnage sur ce qu'ils avaient vu dans ces zones de crise où l'information est difficilement accessible. Il a même envoyé dans ces régions ses propres consultants.

Cela étant, l'efficacité du CAP n'est pas égale dans tous les domaines. Il lui est difficile de concurrencer les services, pourvus d'un personnel abondant et d'une expérience de terrain plus poussée, dans le traitement des problèmes au niveau régional (Proche-Orient, Afrique, Asie). Son terrain de prédilection, celui où il est le plus compétitif, est celui des problèmes transversaux, tels que les relations transatlantiques, les relations Est-Ouest, la non-prolifération nucléaire et surtout les problèmes politico-militaires. Dans ce dernier secteur, l'expertise qu'il a développée a permis au ministère des Relations extérieures de s'insérer dans le processus d'élaboration des choix en matière stratégique. Le CAP a considérablement renforcé la position du Quai d'Orsay dans ce domaine et a contribué à mettre en place un service efficace et compétent chargé du suivi des négociations internationales, le service des Affaires stratégiques et du désarmement. Succès d'autant moins négligeable que les militaires manifestent généralement peu d'enthousiasme à l'idée de voir des « diplomates » s'intéresser aux implications diplomatico-stratégiques des choix des systèmes d'armes, surtout quand ces diplomates sont porteurs d'une orthodoxie « douteuse » en matière doctrinale. Un des premiers experts militaires à avoir eu à faire avec le CAP témoigne :

« Au début, les militaires méprisaient un peu les gens du CAP. Ils trouvaient qu'ils faisaient "singés savants", qu'ils n'étaient pas réalistes. Mais finalement le CAP nous a beaucoup apporté grâce à sa capacité d'analyse phénoménale. Il nous a obligés à sortir du cadre habituel de nos réflexions, nous a fait prendre conscience que nous n'étions pas les seuls dans l'administration à réfléchir aux problèmes de défense, que la France n'était pas seule en Europe en cas de crise. Le souci des militaires était de ne pas mettre à bas l'édifice des années précédentes. La doctrine de défense était celle de la sanctuarisation, doctrine qui se passe de politique étrangère. A partir du moment où la composante de l'élargissement européen était prise en considération, on était obligé d'intégrer l'aspect diplomatique de la politique de défense. C'est le CAP qui nous a sortis de la sanctuarisation. Sans eux, on s'y serait encore cramponné. Leur apport conceptuel a été considérable »⁸.

8. Entretien en date du 28 août 1981.

Les limites de l'influence

Le CAP « flirte » constamment avec la « haute politique », pourtant son influence sur les grandes orientations de politique étrangère est limitée. S'il a joué un rôle important dans les problèmes de défense, en faisant notamment admettre le concept de « défense élargie », il n'est pas à l'origine de ce concept. Plusieurs hauts responsables du gouvernement de Valéry Giscard d'Estaing partageaient à l'époque la conviction que la France devait tenir compte, dans sa politique de défense, de la dimension européenne. Pourtant le CAP n'a pas ménagé ses efforts pour peser à ce niveau. Dès le départ, il a tenté de canaliser la politique de la France vers ce qu'il appelle « un gaullisme européen », une ligne de conduite différente de celle du Quai d'Orsay qu'il jugeait trop antiaméricaine, trop antieuropéenne et trop complaisante à l'égard de l'Union soviétique. Il a plaidé pour une meilleure solidarité de la France avec ses partenaires occidentaux, il s'est attaché à montrer que l'attitude de gaullisme orthodoxe, dans laquelle l'administration du Quai d'Orsay s'est réfugiée depuis le départ du général de Gaulle, est « réactive » et ne fait qu'isoler la France sur la scène internationale. Pour le CAP, la France peut tirer profit de certaines actions de coopération avec les Américains, sans s'aligner systématiquement sur eux. Dès juillet 1973, un des membres du CAP avait défini, dans un article paru dans la revue *Contrepoint* sous le pseudonyme de Thémistocle, ce qui allait devenir la « ligne du CAP » :

« ... Dans nos rapports avec les Etats-Unis, nous devons proscrire tout aspect passionnel, que ce soit le veule angélisme de nos partenaires de la CEE ou l'antiaméricanisme verbeux et impuisant de certains publicistes français. Nous devons imiter Chou-en-Lai et Léonid Brejnev, c'est-à-dire discuter avec les Américains uniquement en termes d'intérêts et de rapports de force. Des exemples récents le prouvent, c'est un excellent chemin vers une coopération fructueuse ; l'amitié traditionnelle entre nos deux pays ne s'en portera que mieux »⁹.

Cette solidarité plus grande avec les Etats-Unis doit, néanmoins, pour le CAP, être doublée d'une grande méfiance quant à la valeur de la garantie militaire américaine en Europe, conduisant à terme les Européens à contribuer plus directement à leur propre défense. On peut se demander même si le CAP n'imaginait pas la constitution progressive d'un système de défense en Europe qui prendrait le relais du système américain si celui-ci venait à faire défaut.

9. « La France face à la montée des cynismes », *Contrepoint*, 11, juillet 1973, p. 29-30. Thémistocle est le pseudonyme utilisé par Jean-Louis Gergorin.

Le CAP n'a que partiellement réussi à faire partager ses convictions sur la nécessité de certains changements importants. Cette faiblesse a plusieurs causes. L'une d'elles tient au fait qu'il n'a pas été conçu pour jouer un grand rôle dans la définition de la politique étrangère de la France¹⁰. Dans le système politique de la Cinquième République, les grandes orientations procèdent du président de la République, même aujourd'hui où le ministre des Relations extérieures paraît disposer d'une plus grande autonomie d'action que beaucoup de ses prédécesseurs, et où l'hôte de l'Élysée paraît plus ouvert à la discussion que le Président précédent. Or le chef du CAP ne travaille pas directement avec le Président mais avec le ministre des Relations extérieures et moins souvent avec les conseillers du Président. Il ne suffit pas de convaincre le ministre ou un des hommes de l'Élysée, il faut que ceux-ci à leur tour persuadent le chef de l'État. Le CAP, en outre, ne dispose pas aux yeux du président de la légitimité politique qui aurait pu lui faire espérer jouer un grand rôle. Il n'assiste pas aux conseils restreints élyséens¹¹. Le fait que le Président lise certaines notes du CAP ne constitue pas un atout décisif pour les prospectivistes du Quai d'Orsay.

A ce désavantage s'ajoute le fait que dans certains secteurs l'autorité du ministre des Relations extérieures est mal assurée. Ainsi, par exemple, des affaires africaines où il est de tradition que l'Élysée joue un rôle déterminant, des relations économiques internationales où sévit la puissante administration de la Rue-de-Rivoli et des problèmes militaires jalousement surveillés par l'État-major des armées.

Il n'est même pas certain qu'un meilleur positionnement sur le plan de l'organisation politico-administrative confère au CAP une influence beaucoup plus importante. Dans le système politique français, il est très rare sinon impossible qu'une unité politico-administrative, même de puissance supérieure, puisse provoquer à elle seule, en cours de septennat, des changements d'orientations importants. Une pareille inflexion partant du bas n'est possible que s'il s'établit un consensus minimum sur la nature du changement entre cette unité, l'hôte de l'Élysée et les principaux responsables intéressés. Le CAP réussit à faire passer ses idées chaque fois qu'il peut s'insérer

10. Rares, sinon inexistantes, sont les organismes de prévision qui jouent, ailleurs, un rôle déterminant dans la définition des grands choix.

11. Une fois seulement, en septembre 1977, à l'occasion de la préparation du plan français de désarmement, un membre du CAP, J.-L. Gergorin, a assisté à un conseil restreint.

dans une coalition d'acteurs politico-administratifs qui partagent ses convictions. Dans ce cas, il joue un peu le rôle d'un « groupe de pression » à l'échelle bureaucratique. Il fournit les éléments conceptuels qui peuvent servir à persuader les hésitants, à faire céder les opposants. En l'absence de ce minimum de consensus, il se trouve marginalisé. Comment pouvait-il espérer introduire des idées nouvelles en 1973-début 1974, alors que G. Pompidou et M. Jobert tenaient plus fortement que jamais au legs du général de Gaulle ? En ce sens, la période Jobert a été la plus paradoxale pour le CAP : le pouvoir politique proclamait aussi fortement son besoin d'idées nouvelles et son attachement à un héritage politique. A contrario, les succès du CAP dans le domaine politico-militaire se situent à une époque où le gouvernement attendait de ses experts des suggestions nouvelles.

La faiblesse du CAP à ce niveau ne doit pas le dissuader de persévérer dans son analyse critique des grandes orientations. Un organisme de ce genre ne doit pas se limiter à étudier le « comment », les moyens d'appliquer les orientations générales définies par le pouvoir politique, mais il doit réfléchir au cadre conceptuel de base, aux finalités. « Une conception erronée de la planification sacrifiera toujours la mise en question et la redéfinition des fins¹². »

Une structure fragile

Un dernier trait singularise le CAP : c'est son caractère fragile, quoiqu'il n'ait pas cessé de consolider sa position au sein de l'appareil politico-administratif. Ce renforcement doit être souligné car il constitue une performance surtout si on compare la trajectoire du CAP à celle du Policy Planning Staff américain.

Le CAP n'a certes pas démarré de façon aussi foudroyante que le PPS. En revanche, il n'a pas connu jusqu'ici la longue période de discrédit qu'a connue le PPS à partir de 1949, quand les services du Département d'Etat obtinrent de Dean Acheson, successeur de George Marshall, que les analyses du PPS leur fussent soumises avant d'être adressées au ministre. Déçu par la perte d'indépendance du PPS, George Kennan démissionna. Sous John Foster Dulles, le directeur du PPS jouit de toute la confiance de son ministre et l'accompagna dans presque tous ses déplacements à l'étranger, mais le PPS n'avait plus le poids que lui avait donné G. Kennan. Avec la guerre froide, le centre de gravité de l'élaboration des décisions de

12. Hoffmann (Stanley), *Gulliver empêtré. Essai sur la politique étrangère des Etats-Unis*, Paris, Le Seuil, 1978, p. 382.

politique étrangère fut transféré au National Security Council (NSC). Le PPS joua alors un rôle d'état-major du ministre, délaissant toute fonction de prévision et de planification¹³. Dean Rusk s'intéressa à peine aux travaux du PPS, promu, en 1961, au rang de Council (Policy Planning Council). Le PPC eut tout loisir de procéder à des études à moyen et long termes¹⁴. Mais jamais sans doute, depuis le début de sa création, il n'a exercé une influence aussi marginale. En 1969, le PPC fut supprimé en tant qu'entité indépendante. Il fallut attendre l'arrivée de Henry Kissinger au Département d'Etat en 1973 pour qu'il retrouvât le dynamisme qui le caractérisait à ses débuts. Kissinger en fit un de ses principaux instruments de travail et nomma à sa tête un de ses hommes de confiance à l'époque où il dirigeait à la Maison-Blanche le NSC, Winston Lord. Depuis Cyrus Vance, le PPS s'occupe également de coordination à l'intérieur du Département d'Etat et de réécriture des discours du ministre. Mais son influence depuis deux ans semble à nouveau en déclin.

Le CAP n'est jamais tombé dans le même oubli que le PPS. Il a réussi plusieurs tours de force, survivant à Michel Jobert, son créateur, et gardant l'oreille de ses quatre successeurs, tout en acquérant un poids croissant dans la compétition bureaucratique qui oppose les différentes unités administratives du ministère. Sa « crédibilité » n'a pas cessé de croître dans différents domaines. Jamais, jusqu'ici, la bureaucratie n'a réussi à remettre en cause son indépendance ou à l'exclure des circuits de décisions au sein duquel il s'est de mieux en mieux inséré. L'hostilité qu'elle lui a vouée pendant les premières années de son existence s'est atténuée dans l'ensemble, même si certains directeurs restent encore totalement réfractaires à son charme. Le nouveau secrétaire général du Quai d'Orsay (Francis Gutmann, qui a rendu à sa fonction le poids qu'elle avait perdu au fil des années) manifeste même un certain intérêt pour les travaux du CAP. Il est le premier titulaire de ce poste à passer des commandes au chef du Centre.

Malgré le débat toujours d'actualité sur le degré d'immixtion du CAP dans les opérations, nul ne conteste aujourd'hui qu'il joue un rôle important à l'intérieur du ministère : l'information et les suggestions qu'il présente permettent au ministre de choisir, d'avoir un son de cloche différent, de ne pas s'enfermer dans un tête-à-tête avec les services ; même les directeurs les plus hostiles au CAP reconnaissent,

13. Bloomfield (Lincoln P.), *op. cit.*, p. 374.

14. Rothstein (Robert L.), *Planning prediction and policy making in foreign affairs*, Boston, Little, Brown, 1972, p. 57.

Le Centre d'analyse et de prévision

par ailleurs, qu'il a, par ses contacts avec l'extérieur, apporté une « bouffée d'air frais », qu'il a dans une certaine mesure « désenclavé » le Quai d'Orsay, permettant d'établir un pont avec l'université. On lui reconnaît volontiers le mérite d'avoir, par nombre de ses travaux, contribué à renforcer la « crédibilité » des positions de la France sur la scène internationale, et, dans le domaine politico-militaire, aidé à raffermir la position du ministère dans le processus d'élaboration des décisions.

Le CAP lui-même a évolué, ou du moins la perception qu'on a de lui. Il s'est assagi, perdant un peu du côté « fou du roi » qui le caractérisait à ses débuts. La moyenne d'âge de l'équipe s'est élevée. Il est devenu plus sérieux sans toutefois perdre de son dynamisme, de son « activisme », disent certains. Il s'est professionnalisé, se disperse moins, cherche moins à se mettre en avant dans des domaines où il sait ne rien pouvoir apporter d'original. Lui, qui jouait à loisir les iconoclastes, est devenu plus sensible aux antécédents, rappelant volontiers à ses utilisateurs l'existence de certaines pesanteurs, de certaines contraintes qu'il serait néfaste d'ignorer. Quand il rappelle à la nouvelle équipe dirigeante issue des élections de mai-juin 1981 la nécessité de ne pas remettre en cause l'efficacité de la force de frappe française, lui, qui apparaissait comme un facteur de changement, fait figure d'élément sérieux, incarnant la « continuité ».

Cela étant, le CAP peut continuer sur sa lancée ascendante, mais il peut aussi bien périr. Il est toujours révocable, ou pouvant à tout moment être mis en veilleuse. Il est un organisme consultatif, ne gérant pas l'action diplomatique. Sa disparition ne bloque pas le processus de décision. S'il s'ingère trop dans les affaires, il attire vers lui les critiques de la bureaucratie. S'il ne s'occupe que de prévision à long terme, il est couvert de louanges, mais risque de se faire oublier par le ministre. Il n'échappera jamais au « dilemme des planificateurs ». Il est le seul service qui doit constamment renouveler la preuve de son « utilité », montrer qu'il apporte quelque chose de supplémentaire par rapport aux services traditionnels. S'il a tenu bon jusqu'ici, c'est largement dû à son caractère hybride, au fait qu'il ne s'est jamais laissé enfermer dans un seul rôle. On lui reproche souvent d'être le cabinet-bis du ministre : en fait, il ne l'est que partiellement puisqu'il tient également de l'organisme d'étude et d'une direction traditionnelle dans la mesure où il a développé une personnalité propre susceptible d'entrer en conflit avec le cabinet. On lui prête souvent le rôle d'un « organe d'aide à la décision ». Ce genre d'organe suppose une certaine neutralité que le CAP n'a pas. Jusqu'ici, tous les

ministres se sont fort bien accommodés de ce mélange de genres leur permettant de disposer d'un instrument de travail souple, efficace, mobilisable à tout moment pour les missions les plus différentes.

Ce qui menace également le CAP, c'est le fait que sa force actuelle repose trop sur la seule personnalité de son chef. En quelques dix années, le pouvoir au sein du CAP a évolué. Collégial dans un premier temps, il est devenu dyarchique au fur et à mesure que l'équipe s'agrandissait et se renouvelait, seuls T. de Montbrial et J.-L. Gergorin possédant le monopole des relations extérieures de haut niveau. Puis, avec le départ du premier pour l'IFRI et la nomination du second comme chef du Centre, le pouvoir est devenu monocéphale. J.-L. Gergorin apparaît désormais comme la « pièce-maîtresse » du CAP dans la compétition qui l'oppose aux services. Les membres du CAP reconnaissent que l'expérience de leur chef, son savoir-faire avec les plus hauts dignitaires de l'Etat, le poids propre qu'il a acquis, la confiance que le ministre a en lui, l'habileté avec laquelle il correspond avec son réseau de relations, sont pour beaucoup dans la capacité du Centre de concurrencer les services.

La personnalité du successeur de J.-L. Gergorin, ses orientations personnelles compteront beaucoup dans l'avenir du CAP. Il peut paraître regrettable que la force d'un pareil organisme repose autant sur les dons personnels d'un seul homme. Cela explique, en tous les cas, l'intérêt qu'on porte, au CAP, au problème de la succession.

Prévision, improvisation et politique étrangère

Partant du constat selon lequel des initiatives françaises sont trop souvent insuffisamment préparées, voire improvisées, certains regrettent que la mise en place du CAP n'ait pas conduit à remédier à ce problème.

Il faut préciser que ce genre de préoccupations n'est pas propre à la France et qu'une littérature abondante existe aux Etats-Unis sur les possibilités d'accroître la contribution du Policy Planning Staff à la solution de ce problème. Poser la question de l'improvisation de la sorte est la meilleure façon de ne pas la résoudre car elle dépasse un organisme comme le CAP. Elle met en cause des phénomènes de mentalité et de pouvoir qui lui échappent totalement. Aborder ainsi le problème, c'est nier les limites de la sphère d'influence du CAP. C'est ignorer les limites de la pensée rationnelle, limites qui ont maintes fois été rappelées par plusieurs théoriciens de la décision. En politique étrangère surtout, les conditions de la prise de décision sont souvent

Le Centre d'analyse et de prévision

des conditions de pression intense, d'urgence extrême dans lesquelles ni le décideur ni ses experts ne disposent de toutes les données. C'est faire, en outre, comme si le caractère et les inclinations affectives du décideur ne jouent pas un rôle décisif : « L'homme n'est pas un animal qui cherche l'optimisation mais la satisfaction »¹⁵.

Pour que l'insuffisance de préparation des décisions fasse l'objet d'une analyse correcte, celle-ci doit être globale. Elle doit porter à la fois sur les conditions dans lesquelles se prennent les décisions et sur le comportement des décideurs, en particulier sur leur répugnance à partager les secrets, qui les conduit souvent à préférer une décision mal préparée à une décision mal protégée sur le plan de la discrétion. Cette analyse doit également porter sur l'attitude réservée de la bureaucratie face au problème de la réflexion à moyen et long termes. Envahis par le flot des affaires quotidiennes, les services n'ont ni le temps ni le goût pour la réflexion prospective. C'est cette attitude réservée qui a conduit à la création du CAP. Mais celui-ci ne peut pallier que certaines carences du système. Son fondateur, Michel Jobert, ne l'ignorait sans doute pas. Il n'est pas inexact de dire, à cet égard, qu'en créant le CAP M. Jobert a fait « un coup, non une réforme administrative »¹⁶. A moins de tripler ses effectifs — ce qui nuirait considérablement à sa mobilité actuelle —, le CAP ne peut pas mener un travail de réflexion sur tous les fronts, dans tous les secteurs géographiques. Cette tâche doit revenir également aux services. Il n'est guère souhaitable d'avoir une coupure entre « ceux qui réfléchissent » et « ceux qui gèrent ». De petites équipes au sein des principales directions pourraient, en liaison avec le CAP, contribuer dans leur secteur propre à une meilleure interprétation des évolutions locales et à une meilleure préparation des décisions. Pareille idée n'est pas absente de l'esprit des responsables du ministère des Relations extérieures mais sa réalisation implique son acceptation par l'ensemble de la bureaucratie. Faute de quoi, le phénomène de rejet qui s'est produit au moment de la création du CAP pourrait être ici total.

Contrairement à ce que pensent certains, l'amélioration du fonctionnement de l'administration à ce niveau n'enlèvera pas au CAP sa raison d'être. Même si le système arrive à se corriger, le CAP restera utile. Il est important que l'appareil diplomatique dispose de sa « cavalerie légère », de son élément « d'avant-garde », d'un organisme dirigé par des hommes extérieurs au Quai d'Orsay, fonctionnant selon

15. Crozier (M.), Friedberg (E.), *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977, p. 276.

16. Bidegain (Martine) et al., mémoire cité, p. 21.

Samy Cohen

des schémas intellectuels différents, pouvant être mobilisés rapidement sur des problèmes nouveaux, capables de travailler en liaison avec des experts extérieurs à l'administration, disposant d'une vision globalisante des choses, gardant constamment un certain goût du risque et un esprit critique.

L'activité de réflexion, d'imagination et de planification est celle qui doit être la mieux partagée. Elle ne doit pas être le seul apanage du CAP. Il n'est pas raisonnable de compter sur le seul CAP pour faire face au problème de l'improvisation. On peut beaucoup exiger du CAP, notamment qu'il améliore son rendement. Mais on ne peut lui demander d'être ce qu'il ne peut pas être : la panacée à tous les problèmes de la décision en politique étrangère.