

Sous la direction de  
Paul Dahan

# Prévoir le monde de demain

Avant-propos de  
Thierry de Montbrial

**CNRS ÉDITIONS**  
15, rue Malebranche – 75005 Paris

Ouvrage réalisé en collaboration avec le **Centre Thucydide**,  
analyse et recherche en relations internationales  
Université Paris II Panthéon-Assas, [<http://www.afriact.org>]

Directeur de collection : Paul Dahan



CENTRE THUCYDIDE

analyse et recherche  
en relations internationales

© CNRS Éditions, coll. « Biblis », Paris, 2020  
ISBN : 978-2-271-12512-5  
ISSN : 2119-2715

# LA PRÉVISION AU MINISTÈRE FRANÇAIS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

## « Au-dessus et en avant des opérations » : la naissance du Centre d'analyse et de prévision du Quai d'Orsay

Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER

« Topologiquement, le CAP est, si je puis dire “au-dessus et en avant” des opérations, et cela doit se retrouver dans toutes ses activités : si nous nous laissons entraîner à éclairer certains points pour tel ou tel service, à collaborer par principe au niveau de l'exécution, à répondre à la demande (CAP presse-bouton), à faire de la “prospectivité contextuelle” de façon générale, nous risquerions fort de nous diluer sans profit : ces différents types d'intervention peuvent être souhaitables dans tel ou tel cas, mais par rapport à l'impératif stratégique tel qu'il ressort de l'évolution de notre politique étrangère »

Pierre MOREL, chargé de mission  
au CAP, 26 juillet 1976<sup>1</sup>

Comme son nom l'indique, le Centre d'Analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a trois fonctions : *l'analyse* des évolutions des relations internationales, en particulier des angles morts

---

1. Pierre Morel, « Quelques réflexions pour TM sur la “politique extérieure” au CAP », 26 juillet 1976, Archives de la Courneuve.

échappant à l'attention des circuits diplomatiques habituels, pour améliorer l'information du ministre et du ministère ; *la prévision* à court (alertes précoces), moyen et long termes, non pas pour prédire l'avenir mais plutôt pour imaginer des futurs possibles afin de guider l'action ; et *la stratégie* au sens de la recommandation au ministre, pour éclairer ses décisions.

Directement rattaché au ministre, il est indépendant au sens où il n'est lié ni par la coloration politique du cabinet ni par les positions antérieures du Département. Tout à la fois vigie et poil à gratter du Quai d'Orsay<sup>2</sup>, il joue également un rôle d'interface avec les universités et les *think tanks*, favorise la recherche et le débat d'idées en relations internationales, et contribue à l'influence française sur la scène internationale. Ces missions diverses placent le CAP dans une position d'équilibriste. À la fois dedans et dehors, proche et distant, il doit sans cesse « pratiquer le "grand écart" entre d'une part la mission aussi noble que totalement discrète de conseil stratégique du Ministre, et d'autre part l'interaction semi-ouverte avec l'expertise extérieure » – un grand écart qui, de l'avis de l'un de ses fondateurs, reste « un des arts les plus originaux et stimulants du CAPS<sup>3</sup> ».

Son équipe est resserrée – une vingtaine de « chargés de mission » sous la responsabilité d'un directeur et de son adjoint – et hybride : la moitié environ sont diplomates et l'autre chercheurs, titulaires d'un doctorat pour la plupart. Cette fécondation croisée est l'une des marques de son identité particulière au sein du Quai. En plus de son personnel résident, le CAPS s'appuie sur des universitaires, consultants permanents, et un vaste réseau de consultants occasionnels.

En près d'un demi-siècle, son nom a évolué – Centre d'analyse et de prévision (CAP, 1973-2008), direction de la prospective (2008-2012) et CAPS (depuis le 28 décembre 2012) – mais ses missions sont restées inchangées et le

2. Justin Vaïsse, « Quelle stratégie pour la diplomatie française ? » (entretien), *Les Grands dossiers de Diplomatie* n° 27, juin-juillet 2015, p. 36.

3. Jean-Louis Gergorin, dans « L'adaptation du CAPS au monde nouveau : le débat des directeurs », *Les Carnets du CAPS*, 18, 2013, p. 23.

Centre s'est imposé comme un acteur incontournable de la politique étrangère française, ayant développé une identité bien particulière, et même une véritable communauté – le CAPS est ainsi le seul organe du ministère à maintenir un annuaire de ses anciens. Pierre Morel, l'un des tout premiers diplomates affecté au CAP, se souvient qu'« il régnait une atmosphère de phalanstère<sup>4</sup> ».

Ce chapitre est consacré à la naissance de ce qui était au début perçu comme un objet diplomatique non identifié, et à la manière dont, dans ses premières années, il s'est progressivement greffé au tissu du ministère. Il procède en trois étapes, présentant successivement les sources, la création et l'intégration du CAP<sup>5</sup>.

## Les sources

Le CAP est né de la rencontre de deux mouvements – une demande et une offre – dans un certain contexte. La demande est une tendance de fond, mais hésitante et défendue par une minorité au ministère des Affaires étrangères : le besoin d'un instrument d'anticipation et de recherche propre. Il y avait des précédents étrangers : les États-Unis avaient été les premiers à le faire, avec la création en 1947 du *Policy Planning Staff* par George Kennan, à la demande du secrétaire d'État George C. Marshall, qui voulait retrouver son expérience de la planification pratiquée par les militaires. Le Japon, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Belgique, le Canada, l'Australie et les Pays-Bas notamment, ont suivi dans les années 1960 et début 1970, souvent inspirés par le modèle américain<sup>6</sup>.

---

4. Anne Dulphy et Christine Manigaud, « Entretien avec Pierre Morel », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 21, septembre-décembre 2013, p. 5.

5. Ce chapitre est une version enrichie et mise à jour d'un texte publié pour les quarante ans du CAPS : Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, « Rétrospective : la naissance du CAP », *Les Carnets du CAPS*, 18, automne 2013, p. 29-43.

6. Lincoln P. Bloomfield, « Planning Foreign Policy: Can It Be Done? », *Political Science Quarterly*, 93:3, 1978, p. 379.

En France, il existait bien quelques balbutiements, mais rien d'institutionnellement établi. Pour éclairer ses décisions, le Quai ne pouvait compter que sur les télégrammes et les dépêches des postes. La nature du travail diplomatique, exigeant confidentialité et réactivité, limitait les relations avec les institutions extérieures telles que le Centre d'études de politique étrangère (CEPE), créé en 1935<sup>7</sup>. Plusieurs centres de recherches étaient associés à la direction des relations culturelles mais, considérés plutôt comme des outils de la diplomatie culturelle, ils n'étaient pas connectés au circuit décisionnel.

Le recours à l'expertise externe se faisait plutôt *intuitu personae*. Olivier Wormser, directeur des Affaires économiques et financières (1954-1966), consultait ainsi le philosophe hégélien Alexandre Kojève, devenu son ami intime. Kojève, une personnalité énigmatique d'une intelligence redoutable qui fascinait également Raymond Aron et a depuis été soupçonné d'amitiés soviétiques, était entré comme traducteur au Commerce extérieur, puis chargé de mission à la direction des Relations économiques extérieures du ministère de l'Économie. Raymond Barre travaillait pour lui. Avec le haut fonctionnaire Bernard Clappier (directeur des Relations extérieures du ministère de l'Économie), ils forment alors un trio qui domine toutes les négociations économiques internationales de la France jusqu'en 1963.

À la même période, des diplomates comme Jean Laloy ou Jean-Marie Soutou défendent une approche plus prévisionnelle mais, de sensibilité moins gaulliste que le reste du Quai, ils sont plutôt ostracisés. Au sein de la sous-direction d'Europe orientale qui était un « laboratoire de réflexion sur le communisme » durant la guerre froide<sup>8</sup>,

7. Sabine Jansen, « Les débuts du Centre d'analyse et de prévision : expertise et prospective au service de la politique étrangère (1973-1978) », *Stratégique*, 113, 2016/3, p. 144.

8. Etienne Santiard, « La sous-direction d'Europe Orientale du Quai d'Orsay : un "laboratoire de réflexion sur le communisme" pendant la guerre froide (1945-1958) », *Revue d'histoire diplomatique*, 128, 2014, p. 81-98.

le soviétologue Laloy crée à la fin des années 1950 un bureau d'étude sur l'URSS qui restera dans la mémoire du Quai comme « la première tentative de cellule d'analyse<sup>9</sup> ». Associant notamment Jean-Bernard Raimond, un diplomate en début de carrière qui deviendra ministre des Affaires étrangères en 1986-1988, il est vite dissous.

Faisant plus tard référence à cette période pré-CAP, Laloy rappellera que « le Quai d'Orsay n'avait pas attendu 1973 pour s'abreuver aux "sources académiques" (...). Beaucoup d'entre nous, à partir de 1945, l'avait fait à leur manière, par relations directes avec des hommes tels que Raymond Aron, J.-B. Duroselle, Alexandre Bennigsen, B. Kerblay, beaucoup d'autres. (...) C'était, bien sûr, un travail artisanal. Il nous a permis cependant de n'être pas toujours pris au dépourvu dans les rudes négociations de l'après-guerre. L'état de choses antérieur à la création du Centre d'analyse et de prévision était donc loin d'être "absurde<sup>10</sup>" ». Certes mais, de l'avis général, y compris de Laloy, il n'était pas non plus suffisant et le besoin d'un service dédié se faisait sentir.

Le besoin d'anticipation est l'une des conclusions d'un rapport réalisé fin 1962 et intitulé *Réflexions pour 1985*. Produit à la demande du Premier ministre Georges Pompidou par un groupe de prospective créé par le commissaire général au Plan Pierre Massé et présidé par Pierre Guillaumat, réédité trois fois, traduit en japonais (mais pas en anglais), ce rapport a eu une forte influence mais rien ne permet de dire qu'il a joué un rôle dans la création du CAP. Massé et Guillaumat étaient des gaullistes classiques de la France d'après-guerre. Le Plan à cette époque avait un esprit très hexagonal et ne s'intéressait que peu aux questions internationales.

En revanche, la création en 1964 par Pierre Messmer du Centre de prospective et d'évaluations (CPE) au ministère des Armées sera une source d'inspiration. Directement

---

9. Fiche d'entretien entre Jean-Louis Gergorin et Emmanuel de Margerie (directeur d'Europe), 9 août 1973, Archives diplomatique, La Courneuve.

10. Jean Laloy, « Expertise diplomatique », *Le Monde*, 18 avril 1985.

rattaché au ministre, le CPE lui fournit une aide à la décision en produisant des analyses de long terme. Cette petite équipe pluridisciplinaire, composée de militaires et de civils d'une trentaine d'années en moyenne, opère en dehors de la hiérarchie du ministère, ce qui n'est pas sans susciter certains frottements avec l'état-major. Il contribue notamment à la doctrine nucléaire française. Dans l'administration de l'époque, c'est une « structure atypique », « une sorte d'OVNI<sup>11</sup> ».

C'est ce modèle que Michel Debré a en tête lorsque, ministre des Affaires étrangères (1968-1969), il trouve dans le rapport sur la modernisation du ministère qu'il avait commandé à Pierre Racine (le père de Bruno, qui sera directeur du CAP vingt-cinq ans plus tard<sup>12</sup>), la recommandation de créer un « Bureau de Prévision », citant notamment les précédents américain et allemand<sup>13</sup>. Celui-ci pourrait, dans les faits, être au Quai ce que le CPE est aux Armées. Mais Debré quitte le Quai avant d'avoir pu réaliser cette idée. Il quitte le Quai pour remplacer Messmer précisément, en tant que ministre d'État, chargé de la Défense nationale.

L'idée persiste au Quai, notamment grâce à Jean-Marie Soutou qui, quelques années plus tôt, avait succédé à Laloy comme responsable de l'éphémère bureau d'études sur l'URSS. Devenu inspecteur général des postes diplomatiques et consulaires, il plaide dans une note au secrétaire d'État aux Affaires étrangères pour un « *planning board* français », qu'il envisage comme « un secrétaire général adjoint, qui soit chargé de la réflexion permanente (...) travaillant en symbiose avec les services, qui, en même temps, ouvre une fenêtre sur l'extérieur ». Il imagine ce « nouvel organe [doté] des moyens les plus modernes : un

11. Matthieu Chillaud, « Le Centre de prospective et d'évaluations. Un outil prospectiviste au service de la planification stratégique », *Stratégique*, 113, 2016/3, p. 121-142.

12. *Rapport sur le ministère des Affaires étrangères*, décembre 1968.

13. Michel Debré, *Une certaine idée de la France*, Fayard, 1972, p. 130.



service de documentation, de statistique, de réflexion qui lui soit propre<sup>14</sup> ».

À cette demande répétée mais hésitante du ministère des Affaires étrangères, qui sent qu'il a besoin d'un organe de réflexion sans savoir quelle forme lui donner, et sans avoir la volonté politique de le mettre en œuvre, va répondre une offre venue de l'extérieur, née de la rencontre entre Thierry de Montbrial et Jean-Louis Gergorin, jeunes chargés de mission au commissariat au Plan. Montbrial, polytechnicien et ingénieur des Mines, au Plan depuis 1970, parallèlement à son poste de maître de conférences à l'École Polytechnique, y introduit les études internationales et les études monétaires, qui n'existaient pas. Gergorin, de trois ans son cadet, énarque et polytechnicien, le rejoint en 1972.

Tous deux ont en commun une expérience américaine : Montbrial a fait son doctorat d'économie à l'université Berkeley, et Gergorin un séjour à la Rand Corporation et à la Kennedy School of Government de Harvard en 1969-1970. Tous deux ont été influencés par les méthodes américaines de rationalisation des choix, élaborées à la Rand et pratiquées par McNamara au département de la Défense. Cela nourrit leurs nombreuses discussions, et génère l'idée qu'il faudrait importer cette approche en France, en créant un nouvel organe. Ils s'inspirent non seulement du *Policy Planning Staff* mais aussi et surtout, dans le cas de Gergorin, de la manière dont Kissinger a réorganisé le National Security Council (NSC) depuis 1969. « Le modèle du NSC [rattaché au président des États-Unis] est beaucoup plus attractif au début des années soixante-dix que celui du PPS, rattaché à un département d'État affaibli », observe Sabine Jansen<sup>15</sup>. La proposition à laquelle ils aboutissent est clairement d'inspiration américaine. Dans une certaine mesure, le CAP est né « d'un transfert culturel<sup>16</sup> ».

---

14. Jean-Marie Soutou, *Un diplomate engagé. Mémoires 1939-1979*, Éditions de Fallois, 2011, p. 517.

15. Sabine Jansen, « Les débuts du Centre d'analyse et de prévision », *op. cit.*, p. 149.

16. *Ibid.*, p. 167.

Ils placent cette idée en décembre 1972 dans une note du commissaire général au Plan René Montjoie à Michel Jobert, alors secrétaire général de l'Élysée. Ce destinataire et le modèle du NSC incitent à envisager initialement un rattachement à l'Élysée, mais Jobert l'exclut<sup>17</sup>. Sa nomination au poste de ministre des Affaires étrangères quelques mois plus tard, en avril 1973, lui donne l'occasion de réaliser cette cellule de prévision au Quai. Son idée est d'introduire du « poil à gratter », selon sa formule, pour titiller le Département. Le contexte est propice au changement : Pompidou vient de remanier le gouvernement. Le nouveau ministre, Jobert, n'est pas de « la maison ». Et la crise de l'énergie qui conduira au premier choc pétrolier met en évidence le dénuement des responsables politiques.

Le CAP n'est donc pas seulement le produit de la rencontre de la demande (le besoin balbutiant et mal assumé d'un instrument de recherche au ministère) et de l'offre (la proposition de Montbrial et Gergorin) : il est aussi le produit d'un contexte, et de la volonté politique d'un homme qui vient d'accéder au bureau de Vergennes et qui a conscience du moment opportun pour agir, ce que les Grecs appelaient le *kaïros*.

## La création

Le secrétariat général du ministère propose alors au ministre d'accueillir cette cellule de prévision, en créant une direction des études qui lui serait rattachée. Jobert refuse<sup>18</sup> : l'idée étant précisément d'introduire la contradiction au Quai, la cellule doit être indépendante des services et ne relever que de lui. Pour les mêmes raisons, pour la diriger il préfère nommer des personnes extérieures au ministère, insolemment jeunes qui plus est, plutôt que des diplomates

17. *Ibid.*, p. 149.

18. Thierry de Montbrial, « Le Centre d'Analyse et de Prévision. Note pour M. Jean-Bernard Raimond », 15 décembre 1977, Archives diplomatiques, La Courneuve.

confirmés. Il se souvient du rapport que le Plan lui avait remis, et un membre de son cabinet, Jean-Pierre Souviron, connaît Montbrial. Dans une lettre du 21 juin 1973, il demande donc au commissaire au Plan René Montjoie (1967-1974) de lui « prêter » Montbrial à mi-temps pour six mois, afin de mettre en place le centre<sup>19</sup>.

La dénomination retenue, « centre d'analyse et de prévision », n'est pas le fruit du hasard. C'est un « centre », une dénomination qu'il partage avec le CPE du ministère de la Défense. Montbrial lui-même estime que le statut du CAP est « semblable » à celui du CPE<sup>20</sup>, avec lequel il développera d'ailleurs une collaboration active<sup>21</sup>. Dans un document non daté mais dont on peut supposer qu'il est antérieur à la création du CAP puisqu'il s'intitule « Conditions de lancement de la cellule analyse et prévision dans l'hypothèse envisagée », le CPE est d'ailleurs cité, avec le Plan et le SGDN, comme l'un des « organismes d'études bienveillants » avec lesquels collaborer pour établir un premier programme<sup>22</sup>. Jobert parle lui aussi de « cellule ». Dans tous les cas, « centre » ou « cellule », il s'agit de souligner que le CAP n'est pas un service et qu'il ne rentre pas dans la nomenclature administrative du Quai, faite de directions et de sous-directions. À l'exception de la brève période durant laquelle le CAP est devenu la direction de la prospective (2009-2012), cela a d'ailleurs posé un problème de dénomination de celui qui est officiellement le « chef » d'un centre mais se fait appeler « directeur », sans en avoir le titre, pour davantage de lisibilité au sein du ministère et avec ses homologues étrangers.

---

19. Lettre de Michel Jobert à René Montjoie du 21 juin 1973, Archives diplomatiques, La Courneuve.

20. Thierry de Montbrial, « Le Centre d'Analyse et de Prévision. Note pour M. Jean-Bernard Raimond », 15 décembre 1977.

21. Sabine Jansen, « Les débuts du Centre d'analyse et de prévision », *op. cit.*, p. 161.

22. Conditions de lancement de la cellule analyse et prévision dans l'hypothèse envisagée, non daté, 2 pages, Archives diplomatiques, La Courneuve.

Pourquoi « Analyse et prévision », ensuite, et pas « planification », alors que le CAP s'inspire clairement du *Policy Planning Staff* américain, et que Jobert lui-même dans sa lettre parle de « planification en matière internationale » ? Pour plusieurs raisons. D'abord parce qu'il existe déjà un Commissariat du Plan, avec lequel il est d'autant moins souhaitable d'introduire une confusion que Montbrial et Gergorin en sont issus. Ensuite car, en matière de politique étrangère, le terme est à l'époque perçu comme trop ambitieux, dans un pays dont la tradition monarchique persistante réserve la planification au président, seul planificateur de la politique étrangère.

Il faudrait ici distinguer la « grande » planification de la politique étrangère elle-même, qui effectivement ne revient pas au CAP, de la planification quotidienne qui se fait non seulement au CAP mais aussi dans les services. Dans une note de 1974, Montbrial insiste d'ailleurs sur cette dimension : dans ses recommandations, le CAP s'efforce « de proposer des étapes précises pour la réalisation d'un objectif déterminé, fut-il à échéance relativement éloignée (fonction "planning" des Anglo-Saxons peut-être trop négligée dans nos administrations<sup>23</sup>) ».

Et pourquoi pas « prospective » ? Le terme a une dimension normative : contrairement à la prévision, la prospective inclut déjà la recommandation, et en cela correspond bien à l'activité du CAP. D'où le changement de nom du Centre qui deviendra la « direction de la prospective » entre 2009 et 2012. Mais la prospective semble aussi focalisée sur le long terme, ce qui pose deux difficultés. D'une part, l'activité du CAP inclut aussi, *de facto*, de l'anticipation à court terme – une dimension formalisée par Justin Vaïsse ces dernières années dans les procédures d'« alertes précoces ». D'autre part, cantonner le CAP à la prospective porte le risque de l'éloigner du présent, donc de l'action. C'était précisément le souhait des directions du Quai à l'époque,

23. CAP, note n° 80 de T. de Montbrial sur « Le Centre d'Analyse et de Prévision », 29 mai 1974, p. 4.

qui auraient préféré que le nouvel organe porte le nom de « prospective », espérant ainsi le tenir à distance du processus décisionnel<sup>24</sup>. Un risque très tôt perçu par Montbrial, qui rejette ce terme parce que son objectif était de faire de la stratégie, c'est-à-dire de penser l'action, dont la prospective semble s'éloigner<sup>25</sup>.

Le vocabulaire choisi s'inspire de la revue *Analyse et Prévision*, créée par Bertrand et Hélène de Jouvenel, qui accueille à partir de 1966 les études du « projet Futuribles ». L'expression plaît à Montbrial, Gergorin et au ministre Jobert pour qui l'analyse est un point de départ – « il faut toujours commencer avec de bonnes analyses » explique Montbrial<sup>26</sup> – et la prévision s'étend assez bien à la stratégie, c'est-à-dire à l'action. Ce prolongement des fonctions descriptive (analyse) et prospective (prévision) du CAP vers sa fonction prescriptive (stratégie) était donc implicitement contenu dans l'esprit initial, mais il a fallu pour l'actualiser la volonté de Laurent Fabius de passer fin décembre 2012 au Centre d'analyse, de prévision *et de stratégie* (CAPS).

Le 13 juillet 1973, une lettre de mission du ministre charge Gergorin de participer à la mise en place du CAP. Dans ce transfert, reconnaît Montbrial, « la petite corporation du corps des Mines a joué un rôle important » : Souviron et le commissaire au Plan de l'époque, René Montjoie, qui se sépare donc de ses deux chargés de mission, sont également des ingénieurs des Mines.

Au début, le CAP a une nature clairement expérimentale : la mise en place doit durer six mois – le temps pour le centre de faire ses preuves. La première équipe, qui s'installe dans des appartements inoccupés dans les soupentes de l'hôtel du

---

24. Martine Bidegain, Jacques Guyaz, Sylvain Mustaki et Colette Sainville, *Le Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères*, mémoire pour le séminaire de Jean-Claude Thoënic et Michel Ternier, Sciences Po, juin 1977, p. 24.

25. « L'adaptation du CAPS au monde nouveau : le débat des directeurs », *Les Carnets du CAPS*, 18, 2013, p. 9.

26. Entretien avec T. de Montbrial du 7 octobre 2013 (cette citation et les suivantes).

ministre, est composée de Montbrial (chef, 30 ans), Gergorin (chef adjoint, 27 ans) et deux diplomates (énarques) à mi-temps, Claude Martin (29 ans) et Pierre Morel (29 ans). Pour tempérer cette jeunesse et rassurer l'administration, Jobert y ajoute un « surveillant général », comme l'appelle Montbrial, avec le titre de conseiller : Vincent Labouret (51 ans), ministre plénipotentiaire, que Montbrial décrit comme un « Monsieur Charlus, un personnage proustien », et qui joue pour ainsi dire un rôle de chaperon.

De cette manière, le ministre tranquillise les barons du Quai, sans faire trop de compromis pour au moins deux raisons : d'une part, Labouret est en détachement à la Compagnie Française des Pétroles, où il est secrétaire général. Il est donc absent du CAP, où il ne passe qu'une fois par semaine pour viser les télégrammes. D'autre part, il est idéologiquement proche de la mouvance Laloy-Soutou, c'est-à-dire des libéraux, minoritaires au ministère. Il fait donc partie de ceux qui sont *a priori* favorables au CAP et à ses influences américaines. « Une bonne partie de notre jeu a consisté à le mettre dans notre poche, ce que nous avons assez bien réussi à faire », explique Montbrial.

Le CAP dispose de crédits sur le budget 1974, qui lui permettent déjà de commander des notes de consultance à des personnes extérieures, mais ce n'est qu'à la fin du mois de mars qu'il atteint l'effectif prévu de cinq membres, désormais capables de travailler à plein temps, et que le ministre peut alors signer l'arrêté actant officiellement sa création le 2 avril 1974 (publié dans le *Journal officiel* du 18 mai). Jobert, devant son départ prochain, voulait-il ainsi sanctuariser le CAP ? Toujours est-il qu'il signe l'arrêté le jour même de la mort de Pompidou.

## L'intégration

À ses débuts, le CAP a donc le soutien indéfectible du ministre mais il n'a que lui, il est mal intégré au ministère, les directions et services lui sont hostiles pour plusieurs raisons. Premièrement, une méfiance corporatiste

à l'égard d'une équipe venant de l'extérieur imposée par un ministre venant lui-même de l'extérieur : « Jobert était détesté dans la maison<sup>27</sup> » et avait une relation conflictuelle avec le secrétaire général de l'époque, Geoffroy de Courcel. Cela n'aidait pas à l'intégration des membres du CAP, ces « Jobert's Boys », directement nommés par lui, en dehors de toute hiérarchie, étant perçus « comme les agents d'une administration parallèle<sup>28</sup> ». *Le Monde* parle à l'époque d'un « marginal » ayant « fait appel à des marginaux<sup>29</sup> ». Alors que l'organigramme du Quai d'Orsay « ne ressemblait pas à une pyramide, mais plutôt à un clocher. Tout passait par le directeur politique et le secrétaire général », ce nouveau centre, « aux mains de jeunes scientifiques, qui, pour brillants qu'ils fussent, n'avaient aucune expérience de "la Maison" », suscite une grande méfiance, se souvient François Puaux, alors directeur des affaires politiques, lui aussi sceptique<sup>30</sup>.

Ceci dit, l'extériorité de Montbrial et Gergorin est aussi ce qui fait leur force : n'étant pas diplomates, leur carrière ne dépend pas des barons du Quai et ils peuvent donc diriger le CAP en toute indépendance, sans se préoccuper du degré de courbettes à faire pour être nommé ambassadeur. C'est du moins ainsi que Montbrial l'explique. Si cela semble bien être une constante du CAP, de sa création à nos jours (à trois exceptions près sur un total de douze, le chef de centre n'est pas un diplomate)<sup>31</sup>, la suite a montré

---

27. Benoît d'Aboville, entretien du 5 mars 2014.

28. Sabine Jansen, « Les débuts du Centre d'analyse et de prévision », *op. cit.*, p. 151.

29. Maurice Delarue, « M. Jobert a créé au Quai d'Orsay un "centre d'analyse et de prévision" », *Le Monde*, 27 décembre 1973.

30. Allocution de François Puaux, *Remise à Thierry de Montbrial de son épée d'académicien*, 23 mars 1993.

31. Seuls Philippe Coste (1984-1989), Pierre Lévy (2005-2009) et Manuel Lafont Rapnouil (depuis juillet 2019) sont diplomates. Les autres sont Thierry de Montbrial (1973-1978), Jean-Louis Gergorin (1979-1984), Jean-Marie Guéhenno (1989-1993), Bruno Racine (1993-1995), Gilles Andréani (1995-1999 et 2002-2004), Michel Foucher (1999-2002), Marie Mendras (2009-2010), Joseph Maïla (2010-2012) et Justin Vaïsse (2013-2019).

qu'il n'y avait pas de corrélation, les directeurs diplomates n'ayant pas fait preuve de moins d'indépendance.

Le choc générationnel se double d'un choc culturel entre polytechniciens et diplomates. La création du CAP marque une inflexion positiviste dans l'évolution du Quai : inspiré par l'approche américaine, ouvert aux méthodes quantitatives, il incarne le « passage à une diplomatie plus précise, plus technicienne » décrit par Pierre Morel dans un article de 1974<sup>32</sup>. « Le CAP a joué au sein du Quai d'Orsay le rôle d'incubateur de certaines approches nouvelles » explique aussi Gergorin<sup>33</sup>. Le Centre maintiendra ce côté « geek » de ses origines : en 1982, il se proposera comme « banc d'essai » pour l'utilisation de micro-ordinateur au Département et demandera au secrétaire général d'être équipé d'un Micromega de Thomson, avec sa disquette de 512 ko<sup>34</sup>. En 1995, il diffuse la première note sur internet<sup>35</sup> et devient l'un des premiers services connectés du ministère.

Deuxièmement, les directions nourrissent une envie teintée d'incompréhension à l'égard du statut du centre. D'abord, celui-ci a un lien direct avec le ministre (il « relève directement de son autorité » selon les termes de l'arrêté du 2 avril 1974). À compter de janvier 1974, Jobert formalise un entretien mensuel en tête-à-tête avec Montbrial et Gergorin<sup>36</sup> – un privilège qui fait des envieux. Le fait que Montbrial, à tout juste 30 ans, ait un bureau somptueux et reçoive les ambassadeurs français et étrangers dans les salons de l'hôtel du ministre est aussi perçu par certains comme

32. Jérôme Limaret (pseudonyme de Pierre Morel), « Michel Jobert et le Quai d'Orsay : un rendez-vous manqué », *Contrepoint* n° 15, septembre 1974, p. 85.

33. « L'adaptation du CAPS au monde nouveau : le débat des directeurs », *Les Carnets du CAPS*, 18, 2013, p. 21.

34. S. Plattard pour le secrétaire général, « Essais de micro-informatique : CAP – secrétariat général », note du CAP NC/886, 29 juin 1982.

35. Yves Le Floch, « Internet en français », note du CAP N/95-92, 13 octobre 1995.

36. Verbatim des points abordés par le ministre au cours de l'entretien du 4 janvier 1974, Archives diplomatiques, La Courneuve.



une forme de provocation. Cette proximité attise la rivalité bureaucratique en même temps que cela protège le Centre des attaques des services – mais ce lien le fragilise aussi puisque son existence dépend de la volonté du ministre.

Ensuite, le CAP a le droit d'échapper à la rigidité et aux règles du Quai d'Orsay, celui de prendre le temps de la réflexion, et surtout celui « d'être non conformiste. Il y était même encouragé – “pensez l'impensable” disait le ministre [à Montbrial<sup>37</sup>] ». « Vous travaillez pour le ministre, vous pouvez écrire tout ce qui vous passe par la tête, je ne vous en voudrai jamais, même si vos idées sont folles ! » se souvient leur avoir dit Jobert<sup>38</sup>. « Le système CAP apparaissait comme l'anti-directions, pour surmonter le ronronnement de gens enracinés dans le quotidien », explique Jean-Claude Cousseran : avec ses « papiers aériens », le CAP ringardisait en quelque sorte les directions, et « incarnait la modernité<sup>39</sup> ». Les directions oscillent donc entre jalousie suscitée par la liberté et la proximité du CAP avec le ministre, et rassurance sur le mode « ce n'est que le poil à gratter, le fou du roi<sup>40</sup> ».

Les premiers mois sont difficiles et le ministre comprend très tôt que l'intégration est un enjeu existentiel pour le nouveau centre. À Montbrial le 4 janvier 1974, il recommande : « Il faut que vous développiez votre activité en insistant sur l'insertion du CAP dans la maison, et non sur l'inverse. Certes, il faut également une adaptation de la maison au CAP, mais il vaut mieux présenter les choses dans l'autre sens<sup>41</sup> ». Le 19 mars 1974, Montbrial y consacre une note au ministre. Intitulée « Quelques problèmes concrets concernant les relations du CAP avec les

---

37. Allocution de François Puaux, *Remise à Thierry de Montbrial de son épée d'académicien*, 23 mars 1993, p. 34.

38. Michel Jobert, *Ni Dieu, ni diable : conversations avec Jean-Louis Remilleux*, Albin Michel, 1993, p. 224.

39. Entretien avec Jean-Claude Cousseran, 15 septembre 2016.

40. Entretien avec Benoît d'Aboville, 5 mars 2014.

41. Verbatim des points abordés par le ministre au cours de l'entretien du 4 janvier 1974, Archives diplomatiques, La Courneuve.

services du Département », elle observe que ces relations sont « en amélioration constante », grâce notamment à des travaux conjoints (une étude en cours avec la direction d'Asie) et à la création d'un réseau de correspondants du CAP dans les postes. Cette note fait ensuite quelques propositions pour améliorer l'insertion du CAP, dont la participation de son chef à la réunion hebdomadaire du secrétaire général et l'inclusion des membres du CAP dans l'Annuaire diplomatique.

Cette préoccupation restera constante, le CAP se livrant régulièrement à un exercice d'introspection sur son positionnement, sa production et ses relations avec les services. Dans une note de 1981, Gergorin recommandera d'ailleurs, pour « lutter contre la sclérose et la bureaucratisation : chaque mois, une réunion d'autocritique (jumelée à la réunion de planification) dans laquelle sera faite une évaluation du travail réalisé<sup>42</sup> ». Dans une note de 1976 tirant les enseignements des trois premières années du Centre, Montbrial observe ainsi que le CAP a été bon dans le secteur politico-militaire, sur des sujets « de très longue haleine », mais qu'en revanche « nous avons eu des ennuis à chaque fois que nous avons voulu intervenir dans le court terme<sup>43</sup> ». Dans une autre note, Jean-Marie Guéhenno (avant de devenir lui-même chef du CAP) écrit à Gergorin que « Les services font au CAP un triple reproche, dans une large mesure justifié : le CAP "pense" à leur place ; il "pense" en secret, ce qui lui évite d'être contredit ; le résultat de ses travaux arrive directement sur le bureau du Ministre, avec tous les risques qui résultent d'une procédure non-contradictoire<sup>44</sup> ».

Au début, Montbrial et Gergorin n'ont donc aucune certitude, et se demandent si l'expérience ne se terminera pas prématurément. La greffe a finalement pris. Ceci grâce

---

42. Jean-Louis Gergorin, « Centre d'Analyse et de Prévision – 1981 », note du CAP NC/754, 12 janvier 1981.

43. Thierry de Montbrial, « Missions du CAP et relations avec les services », note du CAP NC/168, 22 juillet 1976.

44. Note non datée de JMG à JLG, Archives diplomatiques, La Courneuve.

à la qualité de l'équipe réunie, à l'intelligence humaine de ses dirigeants, et au fait que les questions traitées par le CAP « se prêtaient à des études à long terme qui n'empiétaient pas sur la gestion quotidienne des affaires<sup>45</sup> » – ou, lorsqu'elles empiétaient, sur lesquelles le CAP pouvait avoir une réelle valeur ajoutée.

Là aussi, les circonstances aident puisque le CAP commence à travailler en plein choc pétrolier. Montbrial, particulièrement féru de questions énergétiques, a donc l'opportunité de montrer l'utilité du CAP en produisant des notes pertinentes<sup>46</sup>. Les deux domaines dans lesquels le CAP s'illustre le plus à ses débuts, qui se dégagent déjà dans les thèmes d'études prioritaires identifiés par Jobert au cours d'une réunion le 13 juillet 1973, sont d'ailleurs les domaines de compétence de ses dirigeants, l'énergie (Montbrial) et la défense (Gergorin), domaines dans lesquels ils bousculent les idées reçues.

Leurs positions peuvent gêner les services, mais plus encore l'ignorance dans laquelle ils sont laissés des publications du CAP : à l'époque, en effet, les notes ne sont pas diffusées aux directeurs. La règle établie par Jobert est que les notes ne sont « remises qu'au Ministre, et à son Directeur ou Directeur Adjoint du Cabinet, le Ministre étant seul juge de leur diffusion ultérieure<sup>47</sup> ». Rétrospectivement, cela apparaît comme une erreur, les services ayant naturellement l'impression que le CAP travaille dans leur dos et souvent en contradiction avec eux, avec l'avantage d'avoir un lien direct avec le ministre – de quoi attiser toutes sortes de suspicions et de rivalités. Dès 1974, Montbrial a conscience que cette « diffusion très restreinte » est problématique, et souhaite qu'elle ne soit « pas intangible » : il propose une

---

45. Allocution de François Puaux, *Remise à Thierry de Montbrial de son épée d'académicien*, 23 mars 1993, p. 33.

46. Voir par exemple la note d'août 1973 republiée dans « 1973 : Approvisionnement énergétique et relations extérieures », *Les Carnets du CAPS*, 17, printemps 2013, p. 183-195.

47. T. de Montbrial, « Le Centre d'Analyse et de Prévision », note du CAP n° 80, 29 mai 1974, p. 2.

diffusion à géométrie variable (restreinte, réservée, élargie), en fonction des notes<sup>48</sup>.

Cette restriction est toutefois en partie corrigée par le fait que les membres du CAP ne s'isolent pas eux-mêmes : ils rencontrent et parlent à beaucoup de monde. S'ils finissent par se faire accepter, c'est à coups de réunions et de rencontres plus ou moins informelles où les services trouvaient également leur intérêt.

C'est avec le secrétariat général que les relations sont le plus difficiles, car celui-ci accepte mal de n'avoir pas hérité du CAP comme il le souhaitait, et il cherchera d'ailleurs souvent soit à le récupérer, soit à exercer sur lui un certain contrôle. Un premier coup a lieu à la mort de Pompidou, lorsque Jobert est remplacé par Jean Sauvagnargues. Cédant à la pression du Quai, le nouveau ministre avait préparé un texte rattachant le CAP au secrétariat général, et ce projet est arrêté au dernier moment grâce aux interventions de Gergorin et du cabinet.

Les années suivantes sont celles de la stabilisation : « l'idée a été d'apaiser la relation avec les différents services du Département, d'éviter d'être toujours perçus comme des intrus ou ceux qui écrémaient les choses intéressantes et qui laissaient aux services le reste du travail, ce qui était un sentiment notable dans tous les domaines que l'on abordait », se souvient Pierre Morel<sup>49</sup>. Pour ce faire, le CAP pourra compter sur un soutien de poids en la personne de Maurice Ulrich, directeur de cabinet (1974-1977) des deux successeurs de Jobert<sup>50</sup>. Ulrich prolonge en quelque sorte le soutien jobertien, et renforce la position du CAP au sein du ministère, en lui donnant la proximité physique,

---

48. *Ibid.*, p. 6.

49. Anne Dulphy et Christine Manigaud, « Entretien avec Pierre Morel », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 21, septembre-décembre 2013, p. 7.

50. Michel Jobert était lui-même resté plusieurs mois sans directeur de cabinet en 1973 car il voulait Maurice Ulrich, qui à l'époque n'était pas disponible (il était le directeur de cabinet d'Olivier Guichard, ministre de l'Aménagement du territoire).

qui est déterminante (à l'automne 1974, le CAP quitte les soupentes de l'hôtel du ministre pour s'installer au 2<sup>e</sup> étage, celui du ministre<sup>51</sup>), un accès quotidien à la collection des télégrammes diplomatiques du cabinet, en créant divers liens avec les directions et les postes, et en faisant participer le chef du CAP à la réunion des directeurs. Les ministres Sauvagnargues et Guiringaud n'étant pas très consommateurs du CAP, c'est bien Ulrich qui s'impose comme l'interlocuteur – et le protecteur – du centre durant cette période. Le CAP peut également compter sur le soutien du président Giscard d'Estaing, qui lui est favorable.

Cela n'empêche pas le secrétariat général de tenter à nouveau de reprendre la main une fois Ulrich parti. Montbrial s'en rend rapidement compte, lorsque son ami Jean-Marie Soutou est nommé secrétaire général en 1976. Alors qu'ils étaient très liés (Soutou le recevait fréquemment à Bruxelles lorsqu'il était représentant de la France auprès des Communautés européennes l'année précédente), leurs relations se gâtent lorsqu'en 1978 Soutou tente une manœuvre pour replacer le CAP dans le giron du secrétariat général – en vain, puisque Montbrial résiste. Soutou devait peu de temps après lui remettre le ruban de chevalier de l'ordre du mérite : en froid, les deux conviennent qu'il vaut mieux ne pas faire de cérémonie. Il y a eu d'autres épisodes de ce type, qui témoignent que la relation entre le directeur du CAP et le secrétaire général est à la fois stratégique et, dans certains cas, difficile.

Finalement, le CAP survivra au départ de Jobert, à la mort de Pompidou et aux pièges tendus pour l'affaiblir ou le normaliser, c'est-à-dire en faire un service comme un autre. En 1981, Gergorin estimera que « les relations entre le CAP et les services du Département, qui étaient difficiles au moment de la création par M. Jobert [1974], se sont considérablement détendues sous M. Sauvagnargues

---

51. Sabine Jansen, « Les débuts du Centre d'analyse et de prévision », *op. cit.*, p. 158.

[1974-1976] et sont devenues très étroites sous MM. de Guiringaud [1976-1978] et François-Poncet [1978-1981<sup>52</sup>]. Durant ces périlleuses premières années, le CAP doit sa survie aux quelques soutiens dont il a pu bénéficier, en premier lieu auprès des ministres successifs, mais aussi et surtout « aux qualités exceptionnelles du tandem qui le dirige<sup>53</sup> ». Il a su trouver l'équilibre que résume bien Pierre Morel en 1976 : « le CAP tire une bonne partie de sa raison d'être d'une différence d'avec le reste du système qu'il s'agit de doser et d'entretenir, puisqu'il s'agit d'une "contradiction non-antagoniste"<sup>54</sup> ».

---

52. Jean-Louis Gergorin, « Le Centre d'Analyse et de Prévision », note du CAP C/471, 25 mai 1981.

53. Martine Bidegain *et al.*, *Le Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères*, *op. cit.*, p. 21.

54. Pierre Morel, « Quelques réflexions pour TM sur la "politique extérieure" au CAP », 26 juillet 1976, Archives diplomatiques, La Courneuve.