

L'État Islamique, un exemple de dysfonctionnement dans la prise de décision de Barack Obama ?

CHLOÉ DAELMAN

Assistante de recherche, UCL

«When you need to be told that there's a problem in Iraq by an Iraqi, there's something wrong.»

Former intelligence officer.¹

Depuis quelques mois, les atermoiements de la politique étrangère américaine à l'égard de l'État Islamique indiquent un dysfonctionnement évident dans la prise de décision du président et de son équipe décisionnelle. La richesse de la Foreign Policy Analysis réside dans la compréhension que la personnalité des individus ainsi que la nature de leurs relations font partie intégrante du processus décisionnel, même si, malheureusement, il arrive que les décisions s'en trouvent affectées négativement.

Prudence et crise ne font pas bon ménage

Barack Obama est décrit comme un homme intelligent, un professeur de droit très carré et réfléchissant toujours beaucoup. Dès 2008, Michelle Obama dit à son époux « *Feel – don't think !* »², ajoutant qu'il cogite trop, elle lui conseille alors d'être plus viscéral. Obama a donc tendance à réfléchir avant de ressentir les choses. Cette caractéristique tend à éviter les biais perceptuels. Il est effectivement moins enclin à être envahi par ses émotions, ce qui lui permet de rester plus proche de la réalité objective et d'écartier les analogies. Ce trait de personnalité a un côté positif non négligeable, car il donne lieu à une meilleure analyse de la situation. Cependant, d'autres aspects du caractère d'Obama posent problème lorsqu'il s'agit de prendre une décision en temps de crise.

Premièrement, il se montre extrêmement précautionneux, cherchant toujours à atteindre la meilleure décision à ses yeux. Cette prudence est significative des leaders ayant une complexité cognitive élevée : Obama appréhende le monde de manière plus complexe que la vision

dichotomique simple de type blanc ou noir. Pourtant, être trop circonspect et rechercher la meilleure solution entraîne une lenteur décisionnelle substantielle. À cet égard, la typologie de J.B. Duroselle fait le lien entre la prudence des décideurs et la lourdeur caractéristique de leur prise de décision. Il faut ajouter que des dissensions au sein du groupe décisionnel amènent à davantage de tergiversations nécessitant plus de patience et concourant également à cet état de fait.

Un deuxième aspect de la personnalité du président, défavorable à une prise de décision adéquate envers l'État Islamique, se note par son intérêt pour les questions de politique intérieure par rapport à celles de politique extérieure. Cela ne poserait pas de problème si une certaine lenteur n'en résultait pas à nouveau ; Obama n'a perçu que plus lentement la menace que constitue l'EI. Ce n'est que le 10 septembre qu'il a souligné le danger potentiel pesant sur la sécurité intérieure américaine. Avant cela, il ne percevait pas de risque pour les intérêts vitaux américains. Ainsi s'explique sa constante sollicitation des alliés, rappelant que le but des États-Unis n'est pas de prendre la place des partenaires arabes dans la région³.

Troisièmement, la minutie étant caractéristique de sa personnalité, Obama est adepte du *micromanagement*, s'attachant à chaque détail. Pratiqué notamment par Susan Rice, conseillère à la sécurité nationale (NSA), le *micromanagement* reste un élément de frustration pour les militaires. En effet, toutes les prises de décision requièrent beaucoup plus de temps, alors que les événements sur le terrain évoluent très rapidement - comme le rappelle la prise de Mossoul par l'EI en l'espace de quatre jours en juin dernier. Cette attention portée aux détails indique également le besoin d'Obama de contrôler ce qu'il se passe au sein de son équipe décisionnelle.

¹PERRY M., « General Dempsey to the Rescue : How America's top military leader dragged Obama back into Iraq », Politico Magazine, 23 of October, 2014

² LANGLEY M., « Michelle Obama solidifies her role in the election », Wall Street Journal, 11 of February, 2008

³ « This is America leading the international community to assist a country [Iraq] with whom we have a security partnership with, to make sure that they are able to take care of their business » in DEYOUNG K., « Is it a 'war' ? An 'armed conflict' ? Why words matter in the U.S. fight vs. the Islamic State », The Washington Post, 7 of October, 2014

Un staff omniprésent

Dans l'arène politique, la stratégie américaine concernant l'État Islamique a été vigoureusement décriée, tout particulièrement dans la foulée des critiques émises par de nombreux experts qui ont rapidement mis en avant la menace que représente le groupe. La manière de fonctionner d'Obama – président qui écoute ses loyaux conseillers et son staff plutôt que l'administration – joue un rôle significatif à cet égard.

Tout d'abord, il est utile de se pencher sur la relation entre Obama et ses conseillers. La récente autobiographie de Léon Panetta, ancien secrétaire à la Défense, nous éclaire quelque peu sur ce point. Il explique en particulier qu'Obama reste réticent lorsqu'il s'agit de discuter avec ses opposants : « [he] *avoids battle, complains, and misses opportunities* »⁴. Ceci dépeint une tout autre image du président que celle habituellement présentée ; même si tous les points de vue peuvent s'exprimer, Barack Obama écoute peu ses conseillers, leur préférant notamment son staff, comme McDonough, Jarrett et Pfeiffer. Même si le président a demandé à son équipe décisionnelle de lui proposer plusieurs stratégies à adopter face à l'EI entre les mois de juillet et août, il semblerait qu'il se soit rendu aux réunions avec une idée déjà bien établie de la question, avant d'avoir entendu les différentes possibilités énoncées par son équipe⁵. Pour décrypter cette réalité, nous pouvons utiliser la notion de *bounded rationality*. Ainsi, même si plusieurs options ont effectivement été avancées, le décideur se montre incapable de considérer plus qu'un nombre limité de choix. Ce concept exprime la difficulté humaine à analyser plus de deux ou trois possibilités simultanément, en temps de crise et sous pression, au contraire d'un contexte routinier et journalier. Prenons l'exemple de Chuck Hagel qui, dès le mois d'août, a formulé son inquiétude en désignant l'EI comme « *an imminent threat to every interest we have, whether it's in Iraq or anywhere else... This is beyond anything we've seen. So we must prepare for everything* »⁶. Il peut sembler surprenant qu'Obama n'ait pas jugé utile de modifier sa stratégie en réponse aux craintes de son secrétaire à la Défense. Mais c'est l'omniprésence de McDonough et Susan Rice (NSA), aporétiques en ce qui concerne l'implication américaine en Syrie, qui a renforcé le président dans son idée du « *no boots on the ground* », l'empêchant ainsi de considérer d'autres choix, et introduisant plus de lenteur dans un processus déjà peu réactif.

En règle générale, nous pouvons ajouter que les leaders ne détiennent et ne recherchent pas l'information la plus complète pour prendre une décision. Hudson résume bien cela : « *people satisfy rather than optimize* »⁷.

Ensuite, Robert Gates, secrétaire à la Défense d'Obama de 2009 à 2011, déclare que lorsqu'il était en fonction,

4 BARBASH F., « Leon Panetta : Obama has 'lost his way', created 'vacuum' for Islamic State », *The Washington Post*, 6 of October, 2014

5 ROGIN J., LAKE E., « Why Obama Backed Off More ISIS Strikes : His Own Team Couldn't Agree on a Syria Strategy », *The Daily Beast*, 28 of August 2014

6 ZENKO M., « Exaggeration Nation », *Foreign Policy*, 21 of November, 2014

7 HUDSON V. M., VORE C. S., « Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow », *Mershon International Studies Review*, 1995, vol. 39, n°2, p.211

il existait plus de consultations interagences, mais que les officiels de la Maison-Blanche étaient méfiants vis-à-vis des militaires⁸. Désormais, celle-ci semble fermée à une partie des conseillers et fermement contrôlée par un président voulant rester maître de ce qu'il s'y passe – même si John Kerry, actuel secrétaire d'État, s'avère néanmoins avoir une certaine influence. Il n'y a que peu de consultation d'experts externes et le président ne rencontre pas ses conseillers tous les jours⁹. Cette situation est surprenante surtout lorsque nous reprenons les dires d'Obama au début de sa présidence. Effectivement, celui-ci déclare en 2009 vouloir une « Team of Rivals », faisant référence à l'équipe décisionnelle présente sous Lincoln, ce dernier y ayant intégré les personnes qu'il jugeait les plus aptes, sans prendre en compte la relation personnelle qu'il entretenait avec eux. L'objectif d'Obama se résume ainsi : « *I don't want to have people who just agree with me. I want people who are continually pushing me out of my comfort zone* »¹⁰. Ce type de groupe décisionnel permet au leader d'avoir constamment des individus jouant le rôle d'« avocats du diable ». Cela évite que l'équipe ne soit sujette à la pensée de groupe (*groupthink*)¹¹ en permettant plus de débats et donc, une prise de décision plus efficace et réfléchie.

Mais le second mandat d'Obama se rapproche cependant plus d'un « Band of Brothers »¹² que d'une « Team of Rivals ». D'ailleurs, des tensions sont nées de l'omniprésence du staff et de certains conseillers. L'aggravation de celles-ci semble avoir atteint un point culminant à la fin du mois d'octobre lorsque le secrétaire à la Défense, Chuck Hagel, a envoyé un mémo à Susan Rice. Celui-ci contenait plusieurs critiques à l'égard de la stratégie américaine en Syrie. Selon Hagel, la future gouvernance de l'État syrien doit se trouver au cœur de l'action de l'administration et souligne par ailleurs l'importance d'avoir un Moyen-Orient stable au vu des objectifs américains de long terme dans la région¹³.

La démission d'Hagel, juste après les élections de mi-mandat gagnées en novembre dernier par les républicains, confirme deux choses : d'un côté les dissensions existantes entre la Maison-Blanche et les départements, d'un autre, la difficulté pour certains conseillers de pénétrer le cercle hermétique gravitant autour du président. Ces deux points participent à l'aggravation du dysfonctionnement dans le processus décisionnel du président concernant l'Etat Islamique.

8 HIRSH M., « Team of Bumpers? Are Susan Rice and Chuck Hagel equal to today's new national-security challenges? », *Politico Magazine*, 26 of October, 2014

9 MILBANK D., « Obama's advisers go too easy on him », *The Washington Post*, 28 of November, 2014

10 TRUSH G., « Locked in the Cabinet », *Politico Magazine*, November 2013

11 Cette notion désigne la conformité au sein d'un groupe décisionnel. Janis a établi 8 symptômes caractéristiques de la pensée de groupe. Celle-ci, en plus de limiter les discussions, néglige de réévaluer certaines alternatives que le groupe a jugées peu satisfaisantes. Les informations ne sont également pas partagées entre les individus.

12 CILLIZZA C., « How Chuck Hagel's dismissal is another nail in the coffin of the 'Team of Rivals' theory », *The Washington Post*, 24 of November, 2014

13 STEWART P., ALEXANDER D., « Hagel will not discuss 'critical' Syria memo », *Reuters*, 30 of October, 2014,

D'autre part, Obama est capable de rester sur ses positions en ce qui concerne une prise de décision et dans le cas présent, les conséquences s'en révèlent négatives. Laisser ou retirer les troupes d'Irak est une question récurrente depuis le début de sa présidence. Rappelons que celui-ci a toujours considéré la guerre en Irak comme une « guerre de choix », contrairement à la guerre d'Afghanistan, « guerre de nécessité ». Dès 2008, il a fait la promesse de retirer les forces américaines d'Irak. En 2011, Obama a rendu effectif le retrait de celles-ci, allant à l'encontre de l'avis de ses conseillers. Comme le *Washington Post*¹⁴ le mentionne, dès 2010 le général Austin préconise le maintien de 24 000 hommes sur place, au lieu des 45 000 encore présents, afin d'éviter toute résurgence d'un groupe terroriste et de consolider les acquis du « *Surge* »¹⁵.

Suite à l'évolution récente des événements, Obama se trouve désormais confronté à des généraux évoquant la possibilité d'envoyer à nouveau des troupes sur le sol irakien pour faire face à l'EI. Fred et Kimberly Kagan, membres de l'équipe de planification du « *Surge* », estiment qu'il faudrait actuellement environ 25 000 soldats américains en Irak et en Syrie pour défaire l'EI¹⁶, soit à peu de *boots* près le nombre conseillé par le général Austin. Cependant, cela marquerait l'échec de la politique du président visant à former les forces de sécurité irakiennes – même si l'on peut douter de la réelle efficacité de cette formation au vu de la rapide expansion de l'EI, ceux-ci jouant notamment sur une stratégie de terreur.

Dernièrement, le président a décidé d'envoyer 3000 soldats en Irak, assouplissant de cette façon sa position initiale, mais restant bien en deçà de la capacité estimée nécessaire.

A posteriori, Obama, voulant réaliser à tout prix sa promesse électorale, a finalement commis l'erreur de retirer ses troupes d'Irak, laissant ainsi un vide de pouvoir que l'EI entend combler depuis lors. Sa décision de laisser un certain nombre d'effectifs américains en Afghanistan pour former les forces de sécurité se justifie notamment par la crainte de voir une situation similaire à celle de l'Irak se développer au sein de l'État afghan.

Au vu de ces différents éléments, il existe effectivement un problème dans le processus décisionnel des États-Unis vis-à-vis de l'État Islamique. Les alliés des États-Unis attendent pourtant de ces derniers un leadership organisé, réactif et ferme. Or, la lenteur, la confusion et les atermoiements de l'administration Obama ont entraîné beaucoup de flou et d'incertitude dans le chef des leaders partenaires. Si nous ajoutons aux dissensions entre conseillers les côtés négatifs de la personnalité d'un président plus penseur qu'acteur, nous obtenons effectivement un exemple de dysfonctionnement en matière de prise de décision face à l'État Islamique, ayant également des conséquences sur les autres membres de

14 THIESSEN M. A., « Obama vs. the generals », *The Washington Post*, 15 of September, 2014

15 Renforcement massif des troupes américaines en Irak en 2007 contribuant à sécuriser le territoire et à réduire le nombre de victimes.

16 THIESSEN M. A., *op.cit.*

la coalition.

COMMENTARY PAPER IBL - CECRI

Commentary papers are shorter publications which provide concise analysis and practical perspective about recent international events. Published in English or in French, they are freely available on our website geopolitique-cecricri.org.

Commentary papers are a joint initiative from the research programme “Geopolitics and Foreign Policy” of the Cecri and the Chaire Inbev-Baillet Latour.



The Cecri is made up of professors and researchers in the field of International Relations. Researches of the Cecri are led within the Institut de science politique Louvain-Europe (Ispole) of the Catholic University of Louvain. They deal with geopolitics, foreign policy and the study of the different means of ending or preventing international conflicts.



Chaire InBev Baillet-Latour
« Union européenne-Chine »

The Chair “European Union-China”, created in 2008 thanks to the Fonds Inbev Baillet-Latour constitutes a center of research and teaching on the relationship between Europe and China. The objectives of the Chair are to reinforce the expertise of the UCL on the external action of the EU ; to promote the knowledge of China as an international actor and the study of the relationship EU-China ; to extend research on the great powers, in particular the BRIC ; and to favor the knowledge of the EU by the Chinese students and researchers.