



Observatoire Boutros-Ghali
du maintien de la paix – Juin 2020



Sanctions ciblées et maintien de la paix : quelle contribution à l'exécution du mandat de la MINUSMA ?

Liza Young & Michel Luntumbue



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Cette note a été réalisée grâce au soutien de la Confédération suisse. Les propos énoncés dans cette publication ne sauraient en rien engager la responsabilité des organismes pilotes de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle de la Confédération suisse.

Introduction

Succédant à la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA¹), la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) a été déployée en juillet 2013 pour contribuer au rétablissement de l'autorité de l'État malien sur l'ensemble du territoire, à la suite de la rébellion séparatiste survenue en janvier 2012 au nord du pays, et du coup d'État perpétré par l'armée en mars 2012².

Outre cette prérogative, la MINUSMA doit également, selon la [Résolution 2227](#) (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU portant sur le renouvellement de son mandat, porter appui à l'application de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali (dit « Accord d'Alger »), signé à Bamako la même année par les mouvements armés rebelles et le gouvernement malien³.

De même, par la [Résolution 2374](#) (2017) du Conseil de sécurité de l'ONU, qui établit des sanctions ciblées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies (interdiction de voyager et gel des avoirs) et crée le Comité de sanctions pour le Mali, le Conseil de sécurité affirme qu'il compte « *faciliter, appuyer et suivre de près la mise en œuvre de l'Accord* ». Dans le cas du Mali, le régime de sanctions ciblées intervient pour prévenir les manquements des acteurs aux engagements pris dans le cadre de l'Accord d'Alger.

Il existe un large éventail de mesures coercitives pour permettre aux opérations de paix (OP) de contribuer au respect de certains aspects de leurs mandats, ici, en l'occurrence, la mise en œuvre de l'Accord politique. Il existe notamment des sanctions diplomatiques, économiques, commerciales et militaires. Souvent complémentaires aux missions des Casques bleus, elles représentent de réels leviers d'accompagnement et le cas échéant, de coercition, pour les parties prenantes à un Accord de paix. Le Département des affaires politiques des Nations unies (DPPA) précise à cet égard que « *Les [sanctions] ne peuvent permettre de maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales de la manière la plus efficace que lorsqu'elles sont appliquées dans le cadre d'une stratégie globale comprenant le maintien de la paix, la consolidation de la paix et le rétablissement de la paix.* »

Il existe plusieurs catégories de sanctions onusiennes, allant des embargos sur les armes⁴ aux restrictions individuelles ou ciblées⁵. Les sanctions ciblées sont autorisées par l'article 41, chapitre VII de la Charte des Nations unies et sont décidées par les Comités de sanctions, des organes subsidiaires du Conseil de sécurité (CSNU).

1. Autorisée par la Résolution 2085 du Conseil de sécurité des Nations unies du 20 décembre 2012, cette mission assurée par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union africaine, a été déployée de janvier à juin 2013.

2. Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) — Fiche documentaire, GRIP, mai 2012.

3. Les signataires de l'Accord : le gouvernement malien et les groupes constituant la Plateforme des mouvements du 14 juin 2014 d'Alger.

4. Pour en savoir plus sur ce sujet, vous pouvez consulter la base de données du GRIP des embargos sur les armes : <https://embargo.grip.org>

5. Organes subsidiaires, Conseil de sécurité, septembre 2019.

Depuis 1995, afin de s'assurer de la mise en œuvre concrète de ces dernières, les Nations unies se sont dotées de groupes d'experts chargés de rendre compte aux Comités à travers leur expertise technique, et leurs observations de terrain. Selon le *Targeted Sanctions Consortium*⁶ (TSC), les sanctions individuelles ciblent « *les dirigeants, les décideurs et [autres] parties prenantes, plutôt que la population en général, [préférant cibler] un seul secteur plutôt que l'ensemble de l'économie* ». De cette manière, des sanctions ciblées peuvent atténuer l'impact humanitaire des sanctions globales. En 1997 déjà, le Secrétaire général des Nations unies Kofi Annan appelait en effet à la mise en place de sanctions plus limitées, en raison des « *préoccupations exprimées quant aux conséquences négatives des mesures [globales]* »⁷.

Cette note souhaite rendre compte de la contribution des sanctions ciblées à l'exécution du mandat de la MINUSMA – notamment dans sa tâche prioritaire d'appui à la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali – dans un contexte marqué par l'ancrage politique des leaders communautaires, l'expansion des activités terroristes et les trafics transfrontaliers alimentant l'économie informelle. Elle portera notamment sur les limites de leur applicabilité, ainsi que sur l'augmentation des frustrations locales témoignant d'un besoin d'adaptation du régime de sanctions aux réalités locales et à l'évolution de la menace sécuritaire.

Cette note s'inscrit également dans une trilogie consacrée à la problématique de la contribution des régimes de sanctions aux mandats des OP déployées au Mali, en République centrafricaine (RCA) et en République démocratique du Congo (RDC). Le second volet traitera, en plus des sanctions ciblées, de la contribution des mesures d'embargos aux mandats de la MONUSCO (Mission de l'ONU pour la stabilisation en RDC) et de la MINUSCA (Mission multidimensionnelle intégrée pour la stabilisation en RCA).

Un régime de sanctions complémentaire au mandat de la MINUSMA

Bien que la MINUSMA ait été créée en 2013, ce n'est qu'en 2015 que l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, négocié à Alger, est intégré à son mandat. En effet, la [Résolution 2227](#) (2015) ajoute au mandat de la MINUSMA l'appui à l'application de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, signé quelques semaines plus tôt⁸. Il faudra cependant attendre deux ans pour que le CSNU décide de se munir de sanctions ciblées à travers la [Résolution 2374 \(2017\)](#), en raison des retards⁹ persistants dans la mise en œuvre de l'Accord. Ces sanctions se concentrent autour de deux mesures distinctes : l'interdiction de voyager et le gel des avoirs.

6. « Consortium sur les sanctions ciblées ». Il s'agit d'une initiative émanant de 50 universitaires ayant créé la première base de données quantitative exhaustive sur les sanctions ciblées imposées par l'ONU depuis la fin de la Guerre froide.

7. Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, Assemblée générale, documents officiels, 52^e session, Supplément n° 1 (A/52/1), ONU, 1997.

8. Bien que l'appui à la recherche d'une résolution politique à une crise fasse partie du mandat classique d'une OP, la MINUSMA succède à une mission régionale (MISMA) qui ne disposait pas des moyens des mandats onusiens.

9. Selon un expert onusien interrogé en mai 2020, les retards portaient également sur des désaccords profonds entre les cinq membres permanents du CSNU sur l'opportunité et la nature des sanctions ciblées.

Les critères de désignation des potentiels sanctionnés sont larges mais se résument à toute personne « *responsable ou complice des activités ou politiques faisant peser une menace sur la paix, la sécurité ou la stabilité du Mali*¹⁰ ». Ces activités concernent aussi bien les actes hostiles en violation de l'Accord, la préparation, l'exécution ou le financement d'attaques contre les signataires, les Casques bleus et autres forces de sécurité présentes sur le territoire malien, ou bien encore l'obstacle à l'acheminement de l'aide humanitaire, le recrutement d'enfants par des groupes armés, et les actes contraires au droit international des droits humains (DIDH) ou du droit international humanitaire (DIH). La [Résolution 2480](#) (2019) précise également que « *le fait de prendre part à des hostilités en violation de l'Accord ou de prendre des mesures qui font obstacle à [sa] mise en œuvre, donne lieu à désignation aux fins de sanctions en application de la résolution 2374* ».

Ce régime de sanctions s'inscrit dans une logique de complémentarité avec les actions de la MINUSMA. Le Conseil de sécurité encourage dans la résolution 2374 « *l'échange rapide d'informations* » entre la Mission onusienne et le Comité de sanctions et compte faciliter, appuyer et suivre de près la mise en œuvre de l'Accord¹¹. Ce Comité est composé des quinze membres du Conseil de sécurité des Nations unies¹². Pour la période se terminant le 31 décembre 2019, sa présidence était assurée par le Représentant permanent de la République dominicaine auprès des Nations unies, et sa vice-présidence par le Représentant de l'Afrique du Sud pour la même période. Le comité prend les décisions par consensus ; autrement dit à l'unanimité de ses membres avec procédure d'approbation tacite (« *five-day no-objection procedure* »)¹³.

Le groupe d'experts chargé d'appuyer le Comité est composé de quatre membres qui mènent des enquêtes de terrain. Le Groupe aide le Comité à « *s'acquitter de son mandat, notamment en lui fournissant des informations pouvant servir à désigner par la suite des personnes qui se livreraient aux activités [décrites dans les critères de désignation]*¹⁴ ». Les experts indépendants du Groupe sont désignés par le Secrétaire général des Nations unies (SGNU), en consultation avec le Secrétariat et le Comité (« *five-day no-objection procedure* »)¹⁵. Concernant le processus de désignation des personnes sanctionnées, le groupe d'experts, au même titre que les États, propose les noms de personnes passibles de sanctions après une enquête poussée, et le Comité décide de la composition finale de la liste¹⁶.

10. Résolution 2374, para. 8, Conseil de sécurité, 2017.

11. Préambule de la Résolution 2374.

12. Le CSNU est composé de quinze membres, cinq permanents (Chine, États-Unis, Fédération de Russie, France et Royaume-Uni) et dix non permanents élus pour une durée de deux ans.

13. Subsidiary organs of the United Nations Security Council Fact Sheet, Conseil de sécurité, octobre 2019.

14. S/RES/2374, Conseil de sécurité, 2017.

15. Subsidiary organs of the United Nations Security Council Fact Sheet, Conseil de sécurité, octobre 2019.

16. Selon une source interne de la MINUSMA.

C'est ainsi qu'en juillet 2018, trois personnes ont été placées sous le coup de ces sanctions, et qu'en juillet 2019, cinq autres ont été placées sur la liste, portant à huit le nombre total de sanctionnés au Mali depuis la mise en place du régime¹⁷.

Les chefs d'accusation s'étendent de la participation au trafic de stupéfiants, au blocage de réunions s'inscrivant dans le cadre de l'Accord, en passant par la participation à des actes hostiles envers la MINUSMA. Il s'agit, pour la plupart, de membres importants de groupes armés issus du nord du Mali¹⁸.

Effectivité des sanctions en général : une application limitée

Aborder la question de la contribution du régime de sanctions au mandat de la MINUSMA sous l'angle de l'applicabilité des mesures et des perceptions au niveau local semble davantage pertinent que tenter d'évaluer l'efficacité des sanctions ciblées ; Bapat *et al.* affirmant à cet égard « qu'il n'existe pas de consensus académique sur les déterminants d'efficacité et même sur la potentialité de succès d'une sanction »¹⁹. L'Union européenne ajoute également à ce sujet que l'état des connaissances sur l'efficacité relative des sanctions ciblées par rapport aux embargos économiques, par exemple, est particulièrement faible²⁰. La littérature relative à l'efficacité des sanctions ciblées souligne particulièrement des lacunes en ce qui concerne les indicateurs mobilisés pour évaluer ces dernières²¹. Les mandats ambitieux des OP, en particulier ceux des missions comme la MINUSMA, comportent bien souvent une multiplicité de tâches et prérogatives qui rendent difficile l'identification d'objectifs spécifiques et des outils d'évaluation adaptés.

La démarche proposée va donc s'attarder sur les conditions d'application du régime des sanctions ciblées et leur perception par l'entourage des acteurs sanctionnés.

L'État malien dispose de moyens limités pour le contrôle des frontières particulièrement larges dans les régions du nord du pays et qui représentent un haut-lieu de trafics illicites et informels. Le caractère largement informel de cette économie locale limite la possibilité de dresser un cadastre des avoirs et activités économiques. Dans ce contexte, comment envisager l'interdiction de voyager et le gel des avoirs financiers comme des mesures effectives (ou même applicables) pour encourager la mise en œuvre de l'Accord ?

Dans l'ouvrage *Policing the police: Security Council monitoring of states' sanctions implementation obligations*, Harry Aitken souligne deux limites particulières à la mise en œuvre des sanctions ciblées : le droit national et la supervision internationale.

17. [Résumé des motifs](#), Conseil de sécurité, 2018.

18. [Mali : qui sont les cinq personnes sanctionnées par l'ONU pour entrave à l'accord de paix](#), *Jeune Afrique*, juillet 2019

19. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data, Bapat *et al.*, *International Interactions*, 2013, vol. 39, p. 79-98.

20. [Targeted sanctions against individuals on grounds of grave human rights violations – impact, trends and prospects at EU level](#), Union européenne, avril 2018.

21. Les sanctions internationales, ou la délicate mesure de l'efficacité, Carole Gomez, *Revue internationale et stratégique*, 2016, p. 163-168.

Concernant le droit national, Aitken prend l'exemple du treizième rapport de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions sur Al-Qaïda et les personnes et entités qui lui sont associées, qui avait pointé l'efficacité limitée des contrôles aux frontières comme grande limite à l'application du régime, en soulignant les difficultés d'États comme le Mali à mettre en place un tel système de surveillance lors de la mise en œuvre de l'interdiction de voyager.

Selon le panel chargé de l'évaluation du respect des sanctions : « *Parler d'améliorer les contrôles aux frontières au Mali, c'est nier la réalité d'une frontière de plus de 7 000 kilomètres de longueur qui ne suit aucune caractéristique géographique notable, traverse de grandes étendues de terrain plat ou de désert [...]. Dans une telle situation, respecter les sanctions c'est faire ce que l'on peut* »²². Dès lors, la pertinence du contrôle des déplacements sur des territoires aussi vastes que le nord du Mali dans un contexte caractérisé par le manque de moyens logistiques et financiers des services de douanes et de sécurité intérieurs du pays peut être questionnée. Une autre limite à l'applicabilité de l'interdiction de voyager réside dans le fait que la liste du CSNU ne fournit pas de manière systématique le numéro de passeport de la personne sanctionnée et que les noms de ces dernières sont classés selon des « pseudonymes fiables » ou « pseudonymes peu fiables »²³. De plus, selon Hufbauer, il s'avère que « l'interdiction de voyager a un impact plutôt limité et relève davantage de la symbolique dans sa forme d'ostracisme international, bien que dans le long terme, elle permette d'isoler un acteur »²⁴. En effet, nombre de personnes placées sous le coup des sanctions ne voyagent souvent pas par avion et se déplacent de manière plus confidentielle.

Le 28 février 2020, dans son rapport au président du CSNU, le Groupe d'experts créé en application de la résolution 2374 (2017) affirmait que l'inclusion tardive de la Liste des sanctionnés dans les notices spéciales d'INTERPOL n'a pas été propice à la mise en œuvre effective de l'interdiction de voyager par le Niger, la Côte d'Ivoire, les Émirats arabes unis, l'Algérie et la Tunisie²⁵.

Outre l'interdiction de voyager, l'application du gel des fonds et des avoirs financiers pose également des défis. En effet, l'utilisation de canaux financiers alternatifs et informels représente toujours une opportunité pour les personnes visées par les sanctions²⁶. L'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions du Conseil de sécurité concernant les Talibans²⁷ affirmait d'ailleurs, en 2014, que ces derniers avaient établi un système sophistiqué de captation des ressources en Afghanistan, basé sur la culture de l'opium, le trafic de drogues

22. Lettre datée du 31 décembre 2012, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al-Qaïda et les personnes et entités qui lui sont associées, S/2012/968, Conseil de sécurité, décembre 2012.

23. [Le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 2374 \(2017\) ajoute cinq entrées à sa Liste de sanctions](#), Conseil de sécurité, juillet 2019

24. *Economic Sanctions Reconsidered*, Hufbauer *et al.*, 2007, 3rd Edition. Washington DC, Peterson Institute of International Economics.

25. Lettre datée du 28 février 2020, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Groupe d'experts créé en application de la Résolution 2374 (2017) du Conseil de sécurité sur le Mali S/2020/158, Conseil de sécurité, 28 février 2020.

26. *Ibid.*

27. S/RES/1988, Conseil de sécurité, juin 2011.

qui lui est associé et d'autres activités criminelles²⁸. De plus, la transposition de ces restrictions financières dans la législation nationale apparaît limitée et pose la question de la preuve et de la présomption d'innocence au sein des systèmes judiciaires de certains États membres de l'ONU.

En effet, les tribunaux nationaux des États membres s'appuyant sur le Code pénal pour geler les avoirs exigent des normes pénales en matière de preuve avant de faire droit à la demande²⁹. C'est pourquoi les États dotés de lois autorisant le gel automatique ou le gel par décret exécutif « *représentent un modèle de mise en œuvre supérieur* »³⁰.

D'une manière générale, la mise en œuvre du gel des avoirs par les États tiers se heurte au côté discrétionnaire du système juridique de chaque pays et à l'inertie de certains États en la matière³¹. La mise en place du gel des avoirs apparaît également limitée au nord du Mali, région dont le système bancaire et financier semble restreint et où l'économie informelle est renforcée par les trafics illicites³².

Par ailleurs, selon le Rapport sur les bonnes pratiques en matière de sanctions de l'ONU, si la mise en œuvre d'un gel des avoirs est une obligation des États membres des Nations unies, cette mesure ne saurait être effective sans la pleine coopération des banques et des autres prestataires de services financiers qui doivent accepter un lourd fardeau de conformité en instituant des procédures prudentes de diligence³³.

La deuxième limite que le chercheur australien Harry Aitken soulève concerne la supervision internationale. Selon l'auteur, le fait que les Comités de sanctions soient implantés à New York représente un frein à la mise en œuvre effective des sanctions sur le terrain. En 2004, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement appelait à l'établissement automatique de panels d'experts dès l'instauration d'un régime de sanctions³⁴. Cette mesure est aujourd'hui effective.

28. S/2014/402 paras 47-59, voir également 2013/656, paras 51-61, S/2015/648, paras 38-49 ; S/2014/402 para 17.

29. [Policing the police: Security Council monitoring of states' sanctions implementation obligations](#), Harry Aitken, mai 2019.

30. *Idem*.

31. Comme souligné dans le cas de la mise en œuvre de l'interdiction de voyager, l'application du gel des avoirs dépend également de la volonté des États membres de l'ONU.

32. Sami Benassi, dans son ouvrage « Commerce Algérie-Mali, la normalité de l'informalité », affirmait en 2014 que « le commerce informel est très important en termes d'approvisionnement du Nord-Mali et permet aux régions du Nord de bénéficier de prix plus faibles que s'ils provenaient du sud du pays et explique pourquoi le niveau de pauvreté est si faible, notamment à Kidal. Ainsi, le ratio commerce informel sur PIB régional atteint près de 50 % à Kidal et est en moyenne supérieur à 20 % dans le nord du pays (contre 1 % à Bamako). C'est également l'une des principales activités en termes d'emplois, notamment dans l'extrême nord du pays ».

33. [Best practices guide for chairs and members of the United Nations sanctions committee](#), Compliance and Capacity Skills International, décembre 2018.

34. [A More Secure World: Our Shared Responsibility, transmitted by Letter Dated 1 December 2004 from the Chair of the High-Level Panel on Threats, Challenges & Change Addressed to the Secretary-General](#), Conseil de sécurité, décembre 2004.

De l'utilité des sanctions ciblées à titre préventif au Mali

Malgré ces limites posées à l'application des sanctions ciblées dans nombre de cas exposés ci-avant, le CSNU constatait en juin 2019 que

« Davantage de progrès ont été accomplis pendant les neuf derniers mois qu'au cours des premières années qui ont suivi la signature de l'Accord, période marquée par la lenteur de la mise en œuvre [et] qu'un certain degré de volonté politique associé à des pressions internationales, notamment la perspective de sanctions, ont joué un rôle important dans l'obtention de ces résultats positifs. »³⁵

Le rapport du Carter Center, publié en janvier 2020, relatif à la mise en œuvre de l'Accord d'Alger observe que : « Si le nombre d'engagements accomplis par la communauté internationale est aujourd'hui de 33,3 % (en comparaison avec 16,6 % en 2018), c'est en grande partie à la suite de l'imposition de sanctions par le Conseil de sécurité des Nations unies ».

Parallèlement, le chercheur Bertrand Ollivier affirme que c'est en sanctionnant des personnalités peu exposées que le Comité de sanctions a exercé une pression sur les hauts responsables publics des parties signataires. Le régime de sanctions servirait alors d'outil dissuasif à la commission d'actes hostiles contraires au contenu de l'Accord. En ce sens, les sanctions visant Ahmed Ag Albachar, le Président de la commission humanitaire de la Coordination des Mouvements de l'Azawad (CMA) à Kidal, au nord du Mali, auraient eu un impact direct sur l'organisation interne de la gestion de la ville et auraient permis un début de transfert des pouvoirs vers les autorités intérimaires³⁶. Ces autorités, ou services techniques déconcentrés de l'État, sont prévus dans l'Accord d'Alger et visent, pour une durée intérimaire, à renforcer l'autorité de l'État dans le septentrion malien. Selon une source interne de la MINUSMA, sans avoir d'impact direct sur leur quotidien, les sanctions ciblées peuvent « faire prendre conscience [aux sanctionnés] d'être dans le collimateur de la communauté internationale et de Barkhane pour leurs liens avec des groupes dits terroristes »³⁷. Dans certains cas particuliers, comme celui de la région de Kidal, les sanctions ciblées semblent avoir produit plus d'effets à titre préventif qu'au stade de l'imposition. Cette idée se retrouve également dans l'article de l'*International Peace Institute* datant de 2014, consacré aux sanctions ciblées, qui affirme d'ailleurs que les sanctions fonctionnent mieux dans une démarche de persuasion que de punition³⁸.

En revanche, le rapport du Carter Center datant de janvier 2020 cité précédemment estime que le régime de sanctions ciblées en place au Mali tarde à produire des effets véritablement dissuasifs³⁹.

35. [Mali : Face aux retards pris dans l'application de l'Accord de paix, le Conseil de sécurité proroge les sanctions et le mandat du Groupe d'experts](#), Service de presse de l'ONU, 29 août 2019.

36. Selon des propos recueillis auprès d'une source interne à la MINUSMA en novembre 2019.

37. *Idem*.

38. [For More Effective Sanctions, Time to Examine Question of Termination](#), International Peace Institute, avril 2014.

39. [Rapport de l'Observateur indépendant Observations sur la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger](#), Carter Center, janvier 2020.

Le rapport issu d'enquêtes auprès des populations ainsi que des acteurs politiques (à Gao, Tombouctou, Kidal et Mopti), souligne notamment que ces sanctions n'ont pas visé les acteurs capables d'influencer la trajectoire de la mise en œuvre de l'Accord. Il révèle également que si les sanctions visent à la fois les voyages et les actifs financiers, elles n'ont souvent été appliquées qu'aux seuls voyages.

Au mois de janvier 2020, malgré l'annonce du déploiement de l'armée malienne reconstituée à Kidal, l'ONU appelait encore à accélérer la mise en œuvre de l'Accord d'Alger.

En effet, depuis sa signature en 2015, seulement un tiers des engagements en matière de sécurité ont été respectés⁴⁰.

Frustrations locales et présomption de partialité : un bilan en demi-teinte

Malgré l'application limitée des sanctions ciblées au Mali, le caractère dissuasif de ces dernières peut jouer un rôle majeur au stade préventif afin d'encourager les parties à l'Accord à respecter leurs engagements pris en 2015, comme présenté précédemment.

Toutefois, en 2016, il a été prouvé que les sanctions ciblées étaient susceptibles, dans certains cas, d'entraîner un effet dit « *rally 'round the flag* » (ou « *rally 'round the neighbour* ») – c'est-à-dire « rassemblement autour du drapeau » – dans 35 % des cas et une augmentation de la corruption et de la criminalité dans 58 % des cas⁴¹. Le concept de rassemblement autour du drapeau a été utilisé pour la première fois dans le cadre de l'imposition des sanctions en Irak contre le régime de Saddam Hussein. À l'origine identifié par Johan Galtung, ce concept fait référence à un phénomène à travers lequel la population perçoit l'effort de sanctions comme dirigé contre la communauté dans son ensemble, plutôt que contre ses dirigeants (Galtung, 1967)⁴². Ainsi, une fois sanctionné, « *le leader peut orienter la colère de la population vers l'institution multilatérale, régionale ou l'État qui a promulgué les sanctions* », alors même que le but de ces sanctions est d'affaiblir ses capacités⁴³.

Dans le cas du Mali, des communautés se sont en effet senties directement visées par ces sanctions, relevant d'une méconnaissance des dynamiques locales du Mali, et en particulier de la région du Nord au sein de laquelle certaines localités s'organisent en fonction de leur appartenance à une communauté⁴⁴.

40. *Idem*.

41. [Thinking about the United Nations Targeted Sanctions](#), Thomas J. Biersteker *et al.*, Cambridge University Press, 2016.

42. [More pain but not gain: productive and unproductive sanctions](#), Stockholm International Peace Research Institute, juillet 2013.

43. [Why Rewards are Better than Sanctions Economics & Politics](#), vol. 23, issue 2, p. 220-238, 2011.

44. Selon des propos recueillis auprès d'une source interne à la MINUSMA en novembre 2019.

En effet, la mise sur la liste noire onusienne de cinq nouvelles personnes en juillet 2019 a suscité des frustrations locales. La CMA, la *Plateforme des mouvements du 14 juin 2014 d'Alger* (communément appelée la Plateforme), la communauté arabe lehmar, ainsi que des *leaders* communautaires ont fait entendre leur mécontentement et incompréhension face au décalage entre les accusations et les réalités locales⁴⁵.

La CMA, signataire de l'Accord d'Alger, a été particulièrement incommodée par l'ajout de l'un de ses membres sur la liste. En juillet 2019, elle déclarait dans un communiqué, qu'en dépit de s'être félicitée lors de la création du Comité de sanctions et d'avoir proposé son appui « *pour faciliter la noble mission assignée* », elle enregistre « *avec réserves qu'un de ses membres [Ahmed Ag El-Bachir], tombe sous l'application [des sanctions] avec un résumé de motifs accablants, sans aucune présomption d'innocence* »⁴⁶.

Par ailleurs, deux manifestations dénonçant l'injustice de ce régime de sanctions contre Mohamed Ould Mataly⁴⁷, ancien maire de Bourem et député élu du parti au pouvoir, le RPM (Rassemblement pour le Mali), ont eu lieu dans la région de Gao. Ce dernier a recueilli le soutien de la communauté arabe lehmar du Mali⁴⁸ à l'occasion d'un dialogue intracommunautaire pour la paix et la réconciliation le 31 août 2019, à Gao. Mohamed Ould Mataly est associé à la Plateforme⁴⁹, également signataire de l'Accord de paix. Ainsi, les sanctions ciblées, mais surtout la perception de leur partialité, contribuent dans une certaine mesure à l'altération de l'image de la communauté internationale et de la MINUSMA auprès de certaines communautés, alors même que l'acceptation de la Mission par la population représente une variable déterminante dans l'exécution de son mandat⁵⁰.

L'application du régime de sanctions au Mali soulève souvent des questions relatives à son impartialité. En effet, à l'exception du cas d'un député de la majorité, la partie gouvernementale reste largement absente en ce qui concerne les personnes sanctionnées par le régime. Pourtant, le retard dans la mise en œuvre de l'Accord d'Alger sont aussi imputables à la partie gouvernementale, lorsque l'on considère la lenteur des réformes administratives et le redéploiement des services étatiques dans les régions du nord du pays, pourtant promis dans l'Accord. L'absence de sanctions à l'égard de personnalités proches du gouvernement revêt, selon une source interne à la MINUSMA, le risque d'un sentiment de partialité.

45. [Déclaration relative au régime des sanctions prévues par la résolution 2374/2017](#), Coordination des mouvements de l'Azawad, juillet 2019.

46. *Idem*.

47. [Nouvelles sanctions de l'ONU contre des Maliens accusés de s'opposer à la paix](#), RFI, juillet 2019.

48. [Injuste sanction onusienne : les Arabes réitèrent leur soutien à Ould Matali](#), Bamada, août 2019.

49. [Décision d'exécution \(PESC\) 2019/1216 du Conseil du 17 juillet 2019 mettant en œuvre la décision \(PESC\) 2017/1775 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Mali](#), UE, juillet 2019.

50. Selon un expert onusien interrogé en mai 2020, ceci est un problème général auquel fait face chaque OP. L'euphorie de la population quant au déploiement s'estompe graduellement lorsque celle-ci se rend compte des limites du mandat de la mission et des difficultés de l'approche politique de résolution des conflits qui est celle des OP.

Conclusion

Les sanctions ciblées sont globalement perçues dans la littérature comme peu efficaces, en raison notamment des stratégies d'adaptation et de contournement mises en œuvre dans bien de cas par certains acteurs visés⁵¹. Cependant, la communauté internationale dispose de très peu d'outils alternatifs en la matière.

Dans le contexte malien, l'application des sanctions ciblées semble rencontrer des limites, étant donné que certains acteurs sanctionnés sont peu « internationalisés⁵² ». De plus, les sanctions tendent à renforcer le pouvoir de certains contrevenants aux Accords de paix, à travers le phénomène du « *rally 'round the flag* »⁵³. D'une manière générale, ces sanctions ciblées sont perçues localement comme arbitraires et infondées, entraînant la réticence de certains segments de la population envers la présence de la communauté internationale sur le territoire malien, particulièrement celle des Casques bleus⁵⁴.

De plus, la région nord du Mali n'est plus la seule préoccupation sécuritaire de la MINUSMA. En raison du déplacement de la menace vers le centre du pays, la région des trois frontières (Liptako-Gourma) connaît aujourd'hui une recrudescence de violences armées. En juin 2019, la MINUSMA ouvrait d'ailleurs son « Secteur centre », basé à Mopti. Le champ d'application du régime de sanctions pourrait être élargi au même titre que le champ d'opération de la MINUSMA⁵⁵.

En dépit de ces différentes limites mises en exergue par le contexte malien, il semble toutefois que les avancées dans la mise en œuvre de l'Accord d'Alger semblent en partie imputables au caractère préventif du régime de sanctions. L'histoire récente a en effet montré un assouplissement de la position des acteurs dominants à Kidal qui se sont ouverts au redéploiement de l'armée malienne, ainsi qu'un début de transfert de pouvoir de la CMA vers les autorités intérimaires prévues dans l'Accord de paix.

L'impact préventif des sanctions ciblées semble davantage opérer sur les segments d'acteurs intéressés au compromis et à se réinsérer dans le jeu politique malien.

51. [Policing the police: Security Council monitoring of states' sanctions implementation obligations](#), Harry Aitken, mai 2019.

52. Selon des propos recueillis auprès d'une source interne à la MINUSMA en novembre 2019.

53. [Thinking about the United Nations Targeted Sanctions](#), Thomas J. Biersteker *et al.*, Cambridge University Press, 2016.

54. [Injuste sanction onusienne : les Arabes réitèrent leur soutien à Ould Matali](#), *Bamada*, août 2019.

55. Les États-Unis ont ajouté en 2019 sur leur liste des sanctions au Mali le prédicateur Amadou Koufa, chef de la katiba Macina affiliée au Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM) et opérant dans le centre du pays. [U.S. Department of State Terrorist Designation of Amadou Kouffa](#), US Department of State, novembre 2019.

Les auteurs

Liza Young est attachée à l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, un projet piloté par le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP). Ses recherches portent sur les Opérations de paix et les dynamiques de conflits au Mali, en République centrafricaine et en République démocratique du Congo. Elle est titulaire d'une licence de sciences politiques de l'Université de Montréal et d'un Master en Peace Studies de l'Université Paris-Dauphine, en partenariat avec l'École normale supérieure.



Michel Luntumbue est chargé de recherche au Groupe de recherche et d'information sur la paix (GRIP) à Bruxelles et membre de la coordination scientifique de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix. Ses travaux de recherche portent sur l'amélioration de la sécurité humaine, la prévention des conflits et le renforcement de l'État de droit dans les pays d'Afrique centrale et occidentale.

Licencié en Sciences politiques et relations internationales, il possède une longue expérience dans le domaine de la coopération en Afrique. Il a supervisé et coordonné des projets de développement en Afrique de l'Ouest et centrale, notamment dans le domaine du renforcement et de la structuration des organisations. Il est l'auteur de différentes études sur les questions de développement, des relations Nord-Sud, les dynamiques des mouvements sociaux dans les pays du Sud (Afrique subsaharienne et Amérique Latine).

L'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix constitue un cadre de discussion entre experts et personnalités francophones issus de pays contributeurs de personnel. Il s'inscrit en cela dans un objectif de renforcement du dialogue triangulaire entre les États engagés dans le maintien de la paix, le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations unies.

Pour en savoir plus sur l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix :
<https://www.observatoire-boutros-ghali.org>