



Publication de l'Observatoire Boutros-Ghali
du maintien de la paix – Octobre 2019



Maintien de la paix et développement économique : Les incidences de la MINUSMA sur l'économie malienne

Claire Kupper

Avec la collaboration de Michel Luntumbue



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada

Cette note a été réalisée grâce au soutien des Affaires mondiales Canada. Cependant, 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 des Affaires mondiales Canada.

Introduction

Selon les propres termes du rapport HIPPO¹, « *le déploiement d'une opération peut avoir un effet de stimulation utile sur les capacités et l'économie de la communauté locale* ». Participer au renforcement de l'économie du pays hôte, c'est aussi construire un environnement favorable à la paix et par conséquent participer à la stabilisation du pays hôte. Le caractère multidimensionnel des missions permet à ces dernières d'agir sur un éventail de leviers dont l'économie fait partie. À cela s'ajoute, depuis presque trois décennies, une injonction onusienne constante d'augmenter la part des achats locaux dans le dispositif d'approvisionnement des opérations de paix. Les budgets des opérations de paix (OP) s'élèvent chaque année à plusieurs milliards de dollars. Ces montants, outre de permettre de payer les indemnités et les salaires du personnel, assurent l'approvisionnement en biens et la prestation des services (et travaux) au profit des missions. Sur un budget global de 7,3 milliards de dollars (correspondant à l'exercice annuel de juillet 2017 à juin 2018) pour couvrir l'ensemble des missions, 1,688 milliards a été consacré à ces achats en biens et services afin de pourvoir aux besoins du personnel déployé et mener à bien les opérations². Il n'est donc pas insensé d'imaginer qu'une partie des dépenses percolent dans les activités économiques locales.

Une étude d'impact³ menée en 2006, avançait qu'en moyenne moins de 10 % des sommes dépensées par les missions étaient directement injectées dans l'économie locale. D'autres études réalisées sur le sujet par la suite pointent le faible effet d'entraînement sur l'économie locale⁴.

Si plusieurs facteurs peuvent jouer un rôle dans le développement de l'économie des pays hôtes comme les indemnités du personnel expatrié (militaire et civil) partiellement dépensées sur place et les salaires du personnel national, cette note s'intéresse spécifiquement aux achats passés par la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). Pour les besoins de cette étude, une enquête⁵ a été menée à Bamako en février 2019 afin de rencontrer l'équipe de la MINUSMA en charge des approvisionnements, différents ministères et administrations maliennes ainsi que quelques fournisseurs de la mission onusienne.

Le propos de la présente note est de tenter d'évaluer dans quelle mesure la politique d'achats en faveur des pays hôtes d'opérations de paix, telle que définie par les Nations unies, en particulier au Mali, contribue à l'essor de l'économie locale. Il s'agit également d'identifier les freins éventuels à cet effet d'entraînement afin de dégager des pistes d'une amélioration. De façon ultime, nous tenterons de cerner les limites du rôle joué par une OP dans la relance économique d'un pays en crise. La note s'articule en deux temps : elle se penche à rebours sur le système d'achats des Nations unies, en abordant ses fondements et son évolution vers une politique préférentielle, favorable aux achats locaux ; elle interroge ensuite l'interaction entre la MINUSMA et l'économie locale.

-
1. Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations unies intitulé « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations » S/2015/446, 17 juin 2015.
 2. Résumé des principales constatations et conclusions des rapports du Comité des commissaires aux comptes pour l'année financière 2017, rapport du Secrétaire général A/73/209.
 3. Michael Carnahan, William Durch, Scott Gilmore, *Economic Impact of peacekeeping: Final Report*, mars 2006.
 4. Michael Carnahan, *An evaluation of the economic effects of UN peacekeeping missions: economics development through peacekeeping?*, *ÖkologischesWirtschaften* 2, 2007
 5. Ministères et administrations rencontrés : ministère de l'Économie et des Finances, Direction Générale des Impôts, Direction Législation Fiscale et Contentieux et Direction Générale des douanes, Agence pour la promotion des investissements au Mali (API-Mali) ; Conseil national du patronat du Mali ; Ministère de la jeunesse de l'emploi et de la construction citoyenne ; Ministère de l'emploi.

Dans cette partie, outre les données chiffrées, nous nous intéressons également aux facteurs qui limitent cette interaction. Il y a lieu de signaler d'emblée l'absence de données statistiques complètes ainsi que l'absence d'un état des lieux initial par secteurs économiques pertinents, permettant de substantifier/mesurer d'une manière quantifiée l'effet stimulant de la présence de la MINUSMA sur l'économie malienne. Il nous a également semblé pertinent de nous intéresser à la perception de certains acteurs maliens clés quant à l'impact de la MINUSMA sur l'économie locale en tant qu'étude de cas. Enfin, nous avançons quelques pistes de recommandations et de réflexions pour de futurs travaux de recherche.

1. Fondements et évolutions de la politique d'achats des Nations unies

Depuis la fin des années 1990, les Nations unies ont amorcé un processus de **réforme de leur politique d'achats**, donnant lieu à plusieurs changements. En particulier, les résolutions adoptées en 1998 et 1999 reflètent la volonté de l'ONU d'accroître les achats dans les « pays en développement » (PVD) et les pays en transition. La Résolution (A/RES/52/226 du 17 avril 1998) « *Prie également le Secrétaire Général (SG) d'examiner les moyens de multiplier les possibilités qu'ont les pays en développement d'emporter des marchés, en particulier les pays les moins avancés, les pays d'Afrique et les pays en transition, en tenant compte du traitement préférentiel accordé dans ce domaine...* ». Afin de poursuivre dans ce sens, la Résolution A/RES/54/14 du 22 novembre 1999 consacre deux chapitres à l'accroissement des achats effectués dans les « PVD » (chapitre VII) et à la question du traitement préférentiel accordé à ces pays (chapitre VIII). Parmi les mesures encouragées, la résolution plaide pour une meilleure diffusion et communication des avis d'appels d'offres, le recensement des fournisseurs potentiels dans les pays et des procédures d'achats plus transparentes, efficaces et rationnelles.

En 2002, toujours dans le cadre de ce processus de réforme (résolution A/RES/57/279) l'Assemblée générale demande au SG de « *prendre de nouvelles mesures pour offrir aux fournisseurs situés dans les « PVD » ou en transition davantage de possibilités d'emporter des marchés* ».

Les Nations unies ont également signé [un accord de coopération](#) en 2009 avec la Chambre internationale de commerce (CIC) afin d'accélérer cette dynamique en faveur des clients potentiels des pays les moins développés.

Par ailleurs, l'accroissement des prestataires issus des PVD et moins avancés et l'effet d'entraînement sur les facteurs sociaux s'inscrivent dans les Objectifs de développement durable (ODD) de 2030.

L'UNGM⁶ (*United Nations Global Marketplace*), le portail mondial des achats de l'ONU se réfère en particulier à l'objectif 12.7 des ODD et à la nécessité de « *promouvoir les pratiques durables dans le cadre de la passation de marchés publics, conformément aux politiques et priorités nationales*⁷ ». Le portail précise : « *L'approvisionnement est appelé durable quand il intègre les exigences, les spécifications et les critères qui sont compatibles et en faveur de la protection de l'environnement, du progrès social et à l'appui du développement économique, à savoir en recherchant l'efficacité des ressources, l'amélioration de la qualité des produits et services et, finalement, l'optimisation des coûts* ».

6. [United Nations global Market Place](#)

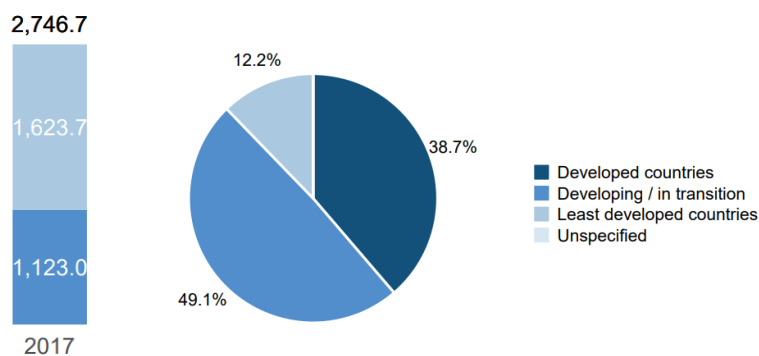
Grâce à l’approvisionnement durable, précise-t-il, les décisions d’achat entraînent des effets sur des questions telles que « *l’éradication de la pauvreté, l’équité internationale dans la répartition des ressources, etc.* ».

Au-delà des principes et directives, les Nations unies ont émis des recommandations pour encourager les fonctionnaires⁸ en charge des achats à accroître les sources d’approvisionnement dans les PVD et pays en transition. Enfin, le Manuel des achats des Nations unies attire l’attention sur la diversité des fournisseurs, « *particulièrement ceux provenant des pays en développement et des pays à économie en transition. Tous les efforts doivent être déployés par le personnel chargé des achats pour promouvoir les possibilités d’affaires avec les fournisseurs originaires des pays en développement et des pays à économie en transition*⁹. »

Précisons que ces divers règlements et guides pratiques s’adressent à l’ensemble des agences onusiennes et ne sont donc pas déclinés en fonction de besoins spécifiques. Il n’existe donc pas de recommandations pour les achats effectués dans le cadre des opérations de paix.

Quelles incidences pour les opérations de maintien de la paix ?

Cependant, en ce qui concerne les OP, les chiffres disponibles ne permettent pas de rendre compte avec précision d’une éventuelle progression en faveur des pays « les moins développés », fournisseurs de biens et de services. Selon les statistiques publiées par la division des Achats (UNPD), 12,2 % de la valeur totale des achats (2,747 milliards dollars) réalisés en 2017 par cette division, l’étaient dans les pays les « moins développés »¹⁰ et 49,1% dans les pays en transition.



2017 Annual Statistical Report on United Nations Procurement – UNDP Procurement Profile p. 155

Ces chiffres sont cependant globaux et concernent à la fois les besoins opérationnels du Siège, les missions de maintien de la paix, les missions politiques spéciales et les bureaux hors sièges. Il est donc difficile d’en extraire les données pour les seules missions de la paix. L’étude d’impact, réalisée en 2006¹¹ concluait à un ratio plus faible : 8 des 9 missions étudiées dépensaient moins de 10 % de leur budget (année de référence 2004-2005) dans le pays d’accueil.

8. Voir [UN Procurement practitioner’s handbook](#), United Nations, October 2017 (p.93). Ce manuel consacre un paragraphe sur les procédures de mise en compétition pour les achats locaux et régionaux.

9. Le [Manuel des achats des Nations unies](#) (version française mise à jour 6.2, 2011 – version anglaise 7.0, 2013) expose la politique onusienne en matière d’achats, décrit les procédures d’achat, d’appels à concurrence et les contrats.

10. Ce ratio était de 10,8 % en 2016, 12,9 % en 2015

11. Michael Carnahan, William Durch, Scott Gilmore, op.cit., p.1.

Le rapport reprenait trois catégories de dépenses dans ce pourcentage par ordre d'importance : les indemnités du personnel dépensées localement (hébergement, repas etc.), les achats et services locaux¹² et les salaires du personnel engagé localement. Quant au ratio entre les achats et services locaux par rapport à l'ensemble des achats d'une mission, il se situe pour 4 missions entre 1,5 % et 3,2 % et pour les autres entre 7,4 % et 12,7 %.

2. Aperçu des procédures du système des approvisionnements des Nations unies

La Division des achats (*Procurement Division*) basée à New York est chargée, entre autres, d'effectuer les achats pour répondre aux besoins des missions de maintien de la paix. Ce département réalise les achats importants et communs aux différentes missions comme par exemple le carburant et les transports aériens.

Comme c'est le cas pour bon nombre d'organisations, les achats des opérations onusiennes sont soumis à des procédures strictes et complexes, malgré les efforts pour les rendre plus accessibles aux soumissionnaires. Les achats de biens et de services passent par des procédures de mise en concurrence lancées soit à partir du siège (NY) soit, directement à partir des missions. La première étape, pour toute société souhaitant devenir fournisseuse des Nations unies, consiste à s'enregistrer via un formulaire d'inscription en ligne, sur le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations unies UNGM. La procédure (gratuite) se complexifie et compte différents paliers – niveau basique, niveau 1 et niveau 2 – en fonction du montant estimé du contrat. Hormis les informations signalétiques sur l'entreprise, le niveau basique ne requiert pas d'exigence particulière et s'applique aux contrats de moins de 40 000 USD. Dès le niveau 1, applicable aux contrats allant jusqu'à 500 000 USD, le fournisseur potentiel doit pouvoir démontrer trois ans d'existence dans son commerce et des lettres de recommandation. En ce qui concerne les contrats dont la valeur estimée se situe au-delà de 500 000 USD, outre les informations requises pour les autres niveaux, la société doit notamment fournir des comptes certifiés pour les trois dernières années, minimum.

Selon le Guide des achats, les documents d'appel d'offres à la concurrence doivent être normalement élaborés en anglais et indiquer que les offres se feront également en anglais. Cependant, dans le cas des achats effectués localement, les documents peuvent être publiés dans la langue locale.

L'enregistrement approuvé, le fournisseur fait partie du registre des fournisseurs, publié sur la plateforme. Il pourra ainsi consulter les avis de marché sur la plateforme – dans tous les pays –, ou éventuellement souscrire à un service payant (250 dollars) d'alertes aux appels d'offres et bénéficier d'opportunités commerciales plus personnalisées.

Tout au long des étapes du processus d'achats, les fournisseurs doivent adhérer au Code de conduite des fournisseurs¹³ des Nations unies et sont soumis à des standards et comportements déontologiques strictes. D'autres obligations émanent des Conditions générales des Nations unies parties intégrantes de tous les contrats.

12. Ne sont pas compris dans cette catégorie les dépenses faites dans le pays hôte pour des biens et services importés.

13. Code de conduite des fournisseurs des Nations unies, Rev. 06, décembre 2017. Ce code énumère les règles à suivre en matière de travail, de droits humains, d'environnement et de déontologie.

3. L'interaction entre la MINUSMA et l'économie malienne

Autorisée depuis avril 2013 par le Conseil de sécurité des Nations unies¹⁴, la MINUSMA fait partie des trois plus importantes missions de la paix sur le continent africain. Elle comptait à la fin 2018 13 144 militaires et 770 policiers¹⁵, tandis que son budget pour l'année 2017-2018 s'élevait à plus d'un milliard de dollars. Environ la moitié des dépenses du budget annuel est consacré aux salaires du personnel militaire et civil, le reste couvre les dépenses opérationnelles dont les achats de biens et de services à partir du Siège et sur le terrain. C'est New York qui donne son accord pour les marchés passés localement ou pas. Selon l'équipe en charge des achats à la MINUSMA, 70 % des contrats se font à New York et 30 % localement.

Période	Budget annuel MINUSMA	Dépenses totales	dépenses opérationnelles	montant total des commandes commercialement attribuées	montant des commandes attribuées à des fournisseurs maliens	ratio Mali/total
01/07/2017-30/06/2018	1.091.174.000	1.086.418.800	435.345.500	362.868.116	44.588.845	12,3
01/07/2016-30/06/2017	933.411.000	933.399.600	431.063.200	299.424.103	26.863.407	8,9
01/07/2015-30/06/2016	923.305.800	923.193.800	421.765.400	165.113.133	29.332.657	17,8
01/07/2014-30/06/2015	911.038.000	905.475.000	465.306.000	21.260.241	8.578.527	40,4

Sources : Chiffres (US dollars) en provenance de la MINUSMA (Bamako) et des Rapports du Secrétaire général portant sur l'exécution du budget annuel de la MINUSMA

Sur les quatre années (2014-2018) reprises dans ce tableau, le pourcentage des commandes (biens et services) locales, par rapport au montant global des commandes, varie entre 40 % et 9 %. Mis à part ce pourcentage inexplicable de 40 % sur la période allant de juillet 2014 à juin 2015, les taux de 8,9 et 12 % ne diffèrent pas sensiblement des 10 % relevés dans le rapport d'impact de 2006¹⁶. Les données non désagrégées ne permettent pas de faire la distinction entre les achats conclus avec des firmes maliennes opérant au Mali et ceux conclus avec des firmes étrangères mais enregistrées au Mali. Le siège de l'entreprise ECOLOG, fournisseur important de la MINUSMA, spécialisé dans la fourniture de nombreux services pour les OP, se situe à Dubaï et possède des bureaux au Mali. Son site web nous apprend que l'entreprise a dépensé plus de 37 millions de dollars entre 2014 et 2016 au Mali pour des achats de biens, de matériaux et de services localement achetés. Toutefois son chiffre d'affaires global avec la MINUSMA n'est pas précisé.

14. Résolution 2100 du Conseil de sécurité, 25 avril 2013

15. 13 144 militaires et 770 policiers. Rapport S/2018/1174, 28 décembre 2018.

16. Michael Carnahan, William Durch, Scott Gilmore, *op. cit.*, p. 1.

Un autre fournisseur malien de la MINUSMA, affirme répondre à tous les besoins de la MINUSMA à partir de son réseau de fournisseurs international faute de pouvoir s’approvisionner en produits transformés au Mali.

Ces pourcentages relatifs au marché local tels que reflétés dans le tableau de la MINUSMA peuvent donc être considérés comme surévalués. Ces données ne nous éclairent par ailleurs pas sur la localisation des achats sur le territoire malien : profitent-ils au nord du pays, là où s’exerce en priorité le mandat de stabilisation de la MINUSMA ?

S’agissant de la répartition par type de produits et de biens, les services représentent de loin la majorité des achats au Mali soit plus de 70 % en moyenne. Les domaines de la construction, de la location, du transport, du gardiennage, et l’évacuation des déchets concentrent la majorité des contrats de service.

Les facteurs limitant l’impact sur l’économie nationale

- Profil économique du pays : une économie enclavée et peu transformée

Généralement, lorsqu’une mission de stabilisation et de maintien de la paix se déploie, le pays hôte est sous tension, la situation sécuritaire est dégradée, et le tissu économique se trouve davantage fragilisé. D’autres facteurs liés au profil de l’économie du pays hôte¹⁷ se conjuguent à cette situation et concourent à la difficulté de recourir au marché local. Bien saisir les tendances économiques du pays hôte et son tissu économique est donc une nécessité, comme le rappelle le Manuel des achats (chapitre 9.7), « *une bonne connaissance du régime commercial, des capacités et des pratiques commerciales au niveau local est une condition préalable à une opération satisfaisante de détermination des sources d’approvisionnement* ». La mission n’a cependant pas mené d’étude de marché préalable au déploiement de la MINUSMA.

L’enclavement géographique¹⁸ du Mali pèse sur son économie. La capitale Bamako se situe loin des ports de la sous-région et le réseau routier est plus faible que la moyenne sous régionale. Cette situation est encore plus critique dans le nord du pays, désertique, loin des centres urbains, et dépourvu d’infrastructures. De manière générale, les infrastructures en particulier énergétiques sont encore insuffisantes et influent sur la compétitivité des entreprises.

Par ailleurs, le Mali est avant tout un pays agricole, et les trois quarts de la population active travaillent dans le secteur primaire (élevage, agriculture et pêche). Le secteur tertiaire est le second moteur de l’économie malienne, suivi par l’industrie (18 % du PIB), essentiellement grâce au secteur aurifère¹⁹. Faute de pouvoir transformer ses propres ressources, le pays doit importer la majeure partie²⁰ de ses biens de consommation. Ses exportations sont dominées par l’or, le coton, les engrais et le bétail sur pied²¹. Le pays est même le second plus grand pays d’élevage de l’espace CEDEAO (Communauté économiques des États de l’Afrique de l’Ouest).

17. Øystein H. Rolandsen *Small and Far Between: peacekeeping economies in South Sudan, Journal of intervention and statebuilding*, 9 :3,353-371, 2015.

18. H. Dicko, A. Konate, Perspectives économiques en Afrique 2018, Note Pays Mali, Groupe de la banque africaine de développement.

19. Rapport d’analyse situationnelle annuelle sur le marché du travail - RASAMT 2016 -, Observatoire national de l’emploi et de la formation (ONEF), novembre 2017.

20. En 2015, le Mali importait 56 % de produits manufacturés (statistiques Sherbrooke, Canada).

21. H. Dicko, A. Konate, *op. cit.*

Cependant, par manque de transformation de la filière sur place et d'abattoirs aux normes, la MINUSMA a importé de la viande du Sénégal, ce qui a provoqué l'incompréhension de la population et des acteurs de la filière concernée. Le site malien d'information Niarela, rapporte qu'en 2014, les boulangers se sont plaints du fait que la MINUSMA se fournissait en pains à partir de la Côte d'Ivoire et du Sénégal²².

La MINUSMA lance principalement des appels à concurrence pour des commandes importantes. Or, au Mali, selon les chiffres de l'Observatoire national de l'emploi et de la formation²³, les entreprises de moins de 20 employés représentent plus de 83 % des entreprises (2015). La forte prédominance des petites entreprises est synonyme d'auto emploi (41 % des entreprises ont un effectif inférieur ou égal à cinq employés). Les entreprises sont peu nombreuses – 878 en 2016²⁴ – et inégalement réparties sur le territoire : le district de Bamako renferme près de la moitié des entreprises en particulier au plus fort de la crise de 2012²⁵. Enfin, selon le rapport 2018 sur les perspectives économiques africaines²⁶, les PME-PMI maliennes ne bénéficient quasiment pas des marchés publics passés annuellement en raison de la prévalence du secteur informel (80 % du secteur privé au Mali). Le secteur informel concentre ainsi 96 % du total des emplois²⁷.

- *Des ressources humaines peu adaptées aux besoins de la MINUSMA*

Au cours des entretiens avec l'équipe de la MINUSMA chargée des achats et basée à Bamako, celle-ci a pointé plusieurs obstacles à l'accès des postulants locaux aux appels d'offre onusiens : l'accessibilité réduite à internet dans certaines régions et les compétences informatiques limitées des fournisseurs. Les appels à compétition sont publiés sur la page Facebook et le site web de la MINUSMA, ainsi que sur la plateforme UNGM et le site Malipages.com. La difficulté de s'enregistrer sur le site de l'UNGM, l'inexistence de paiement anticipé des commandes (le Manuel des achats ne prévoit pas de paiement anticipé) ou encore les 30 jours de délais observés par la MINUSMA pour le paiement final, pénalisent les petits commerçants dans l'impossibilité de préfinancer les commandes. Il convient cependant de souligner que l'équipe onusienne en charge des achats est majoritairement anglophone, et ses faibles compétences en langue française sont un obstacle évident à une bonne interaction avec nombre d'opérateurs économiques locaux.

Au nord du Mali, d'autres constats viennent encore limiter la possibilité d'approvisionnement de la MINUSMA auprès des opérateurs locaux, même pour des achats de moins de 10 000 dollars : la peur de ne pas être à la hauteur, ou tout simplement la perte du code d'enregistrement pour soumettre une offre, sont des exemples fréquents. Parfois, les conditions minimales requises ne sont pas rencontrées : l'existence d'un compte en banque pour les offres de moins de 10 000 dollars. La MINUSMA autorise néanmoins des exceptions dans les régions du nord, où il n'existe tout simplement pas de banque. Elle facilite également l'acheminement des offres à Bamako à partir du nord.

22. « Alimentation : la MINUSMA s'approvisionne dans les pays voisins », *Niarela*, 2014.

23. Perspectives de recrutement et besoins en formation des entreprises privées du secteur formel au Mali, ONEF, septembre 2016

24. Comment améliorer la qualité des ressources humaines pour promouvoir l'emploi au Mali ? FES – Groupe développement des ressources humaines, mai 2018.

25. Perspectives de recrutement et besoins en formation des entreprises privées du secteur formel au Mali, ONEF, 2016.

26. H. Dicko, A. Konate, *op. cit.*

27. RAMSAT 2016, *op. cit.*

La MINUSMA s'efforce également d'alléger le dispositif tout en restant dans le cadre contraignant des procédures onusiennes. La mission organise des sessions d'information avant la soumission des offres afin de démystifier les opérations d'achats via appels d'offre. Il est également courant que la MINUSMA fragmente certains achats en lots, afin de faciliter l'accès aux marchés par la mise en concurrence des commerçants de petites tailles.

En dépit de la volonté des autorités maliennes de voir la part du marché local augmenter, il n'existe de pas coopération structurelle en la matière avec la MINUSMA ; cette dernière organise de manière ponctuelle, en collaboration avec les chambres de commerce, des réunions d'information sous la forme de « business séminaires » à l'attention des nouveaux vendeurs.

Par ailleurs, en raison de la position géographique excentrée de certaines régions du Nord, la MINUSMA envisage de passer des contrats régionaux notamment avec le Niger.

- *Les exonérations fiscales : « contribution du Mali aux OP »*

L'accord-type, appelé SOFA²⁸, signé entre l'ONU et le pays hôte détermine les conditions de la présence des forces onusiennes sur le territoire de l'État hôte. Entre autres questions, cet accord traite du statut fiscal de la mission. Ainsi, selon le SOFA signé entre l'ONU et la MINUSMA le 1^{er} juillet 2013²⁹, l'exonération s'étend aux biens importés par les contractants de la MINUSMA adjudicataires des marchés ainsi qu'aux objets et effets personnels importés par le personnel expatrié. L'importation des produits de consommation afin de fournir les économats des campements et destinés à la revente, est également exempte de droits et taxes. Si certains interlocuteurs institutionnels considèrent que la somme qui échappe ainsi au pays hôte constitue la contribution du Mali au financement du maintien de la paix, ils suggèrent néanmoins que le système des approvisionnements onusiens s'aligne sur le positionnement de certaines organisations internationales qui, comme la Banque mondiale, ont abandonné le système de soustraction à l'impôt dans le pays d'accueil.

Si le SOFA n'est pas fondamentalement remis en question³⁰, l'étendue des exonérations ainsi que le suivi et le contrôle des biens exonérés fait débat. En particulier l'exonération sur les biens qui ne répondent pas aux besoins de première nécessité comme certains produits de luxe (l'alcool par exemple). L'exonération globale telle que pratiquée par la mission onusienne pose également question à la partie malienne : l'exonération globale plus tôt qu'au cas par cas sur la base d'une facture *pro forma* empêche un suivi régulier et chiffré des biens importés en temps réel et du manque à gagner³¹. Selon la direction générale des Douanes, de 2016 à 2018, l'ensemble des droits et pertes exonérés s'élève à plus de 180 millions d'euros soit environ 40 % de la valeur des biens importés. La direction des Douanes précise que les biens sont parfois déclarés deux ans après avoir été importés, ces chiffres pourraient donc être sous-évalués. Les autorités douanières maliennes pointent également le risque avéré de détournement sur la base de faux documents au nom de la MINUSMA.

28. Pour « Status of Force agreement ». L'accord porte sur le règlement juridique relatif aux comportements et aux activités du personnel onusien ainsi qu'au statut de leurs biens : statut des militaires, leurs droits d'entrée et de sortie du pays, les facilités de communication, leur statut fiscal, civil et pénal, leurs privilèges et immunités.

29. Accord entre l'ONU et le gouvernement malien relatif au statut de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali, 1^{er} juillet 2013. Arrêté 2015/1776 MEF-SG et 2018/3977/MEF-SG fixant le régime fiscal et douanier applicable aux marchés et contrats relatifs à la MINUSMA.

30. Lors des entretiens, certains interlocuteurs ont pointé la faiblesse du Mali, au moment de la signature de l'Accord, qui ne lui permettait pas de le négocier réellement. Voir à ce propos Michael Carnahan, William Durch, Scott Gilmore, *op. cit.*, p. 1. « Relationship with the Host Government »

31. Entretien avec des fonctionnaires de la Direction générale des Impôts, février 2019.

Les contrôles ne sont cependant pas interdits, mais les possibilités de déplacement des agents dans les différents lieux de déclarations sont limitées, tandis que les agents sont la cible d'actes terroristes au même titre que les agents de l'État.

L'autre aspect concerne l'impôt sur le traitement des salaires (ITS) pour le personnel malien : contrairement à la législation nationale en vigueur, les organisations internationales n'ont pas l'obligation de retenir à la source les impôts de leurs employés. Dans la mesure où les employés ne déclarent bien souvent pas leur revenu de manière spontanée, les risques de fraude et donc de manque à gagner pour l'État sont élevés. La direction générale des impôts suggère que les représentations des organisations internationales leur transmettent la liste de leurs employés.

Enfin, il est utile de rappeler que les contingents militaires (soit 4/5 de l'ensemble du personnel de la MINUSMA) arrivent avec leur équipement et tout ce qui leur sera utile pour fonctionner de manière autonome durant leur déploiement y compris pour la pratique de sports et de loisirs sur place, et parfois leur nourriture. D'un point de vue opérationnel, cela se justifie mais limite également les possibilités d'achats dans le pays du déploiement.

4. Perception des acteurs maliens

Les représentants institutionnels des ministères et administrations rencontrés (voir supra), bien que concernés par cet enjeu, n'ont qu'une idée floue des mécanismes d'approvisionnement de la MINUSMA et pour la plupart d'entre eux, pas de contact avec la MINUSMA. Dès lors, faute d'information (« on ne sait pas ce qu'ils font ») et de réflexion sur le sujet, ils peinent à avoir une vision claire et argumentée sur la question de l'impact de la MINUSMA. Cette situation conjuguée à l'absence de relations structurelles avec la MINUSMA est également source de frustration et entretient des perceptions parfois biaisées (« la MINUSMA est vue comme un envahisseur »)³². Du côté malien, il n'existe pas encore de structure unique qui appuie et fait le suivi des PME au Mali, ce qui ne facilite pas la coordination avec la MINUSMA : l'Agence pour la promotion des investissements au Mali (API-Mali) offre un point d'entrée unique pour la création d'entreprises au Mali sur les aspects administratifs mais n'apporte pas de suivi qualitatif aux entreprises.

En dépit de ces observations, certains éléments se sont dégagés des entretiens. Les exigences posées par la MINUSMA, qu'il s'agisse des compétences contractuelles ou encore du Code de conduite des fournisseurs, semblent produire quelques effets qualitatifs indirects. Ainsi, le personnel local acquiert de nouvelles compétences, de l'expertise mais aussi améliore ses méthodes de travail. Les centres de formation, notamment les centres BTP sont amenés à revoir la qualité des formations notamment en ce qui concerne les finitions dans les travaux de construction par exemple. En ce qui concerne les produits fournis, certains prestataires se dotent de normes internationales : l'eau minérale DIAGO, puisée au Mali et fournie à la MINUSMA, est labellisée ISO 9001 depuis 2014. Par ailleurs, les appels à concurrence stimulent l'émulation entre les entreprises et favorisent une mise à niveau qualitative dans la prestation des services. Les recommandations environnementales³³ reprises dans le Code de conduite incitent également les fournisseurs à prendre en compte ces préoccupations.

32. Propos recueillis lors des entretiens menés à Bamako début février 2019.

33. Lire notamment : Claire Kupper, « [Vers une gestion responsable de l'environnement dans les opérations de paix](#) », Note de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, mars 2018.

Néanmoins, l'accessibilité et la complexité des appels à compétition, ainsi que les sommes mises en jeu semblent être moins à la portée des petites entreprises qu'aux entrepreneurs déjà aguerris aux pratiques de concurrence. Les avantages que retirent les entrepreneurs déjà aguerris génèrent de la frustration auprès de ceux qui se sentent exclus du marché.

Par ailleurs, lorsque le fournisseur accroche un marché, il voit non seulement ses chances d'en remporter d'autres se multiplier mais également l'opportunité de passer d'une catégorie de montants à une autre (passer du niveau 2 au niveau 3). Un fournisseur malien formé aux États-Unis et expérimenté dans la vente en ligne, a pu ainsi en un minimum de temps et grâce à ses compétences et sa capacité à comprendre les codes de la compétition, devenir un fournisseur de première ligne et régulier de la MINUSMA. Son carnet d'adresses international lui permet de répondre à une gamme quasi illimitée des besoins de la MINUSMA sans avoir de stock et avec l'aide d'une équipe réduite pour gérer les commandes. Un autre fournisseur de la région de Mopti, déjà actif dans les travaux d'infrastructure depuis une trentaine d'années, travaille avec la MINUSMA depuis trois ans, et ne connaît pas de difficulté à intégrer le système des Nations unies. Outre l'avantage d'être passé de la position de fournisseur niveau 2 au niveau 3, il peut dorénavant, grâce à son intégration dans le système onusien, avoir accès à des marchés partout dans le monde. Cet entrepreneur a pu par ailleurs créer quelques emplois et investir dans l'achat de nouveaux véhicules. Selon cet interlocuteur, la MINUSMA assure 80 % de l'économie à Mopti.

La Polyclinique Pasteur de Bamako illustre également cette capacité des acteurs déjà bien outillés à s'insérer dans ce marché onusien. L'expérience acquise dans les procédures de passation de marchés a facilité l'accès aux appels à concurrence de la MINUSMA. Les contrats passés avec la MINUSMA et les paiements fiables qui s'en suivent, ont encouragés la Polyclinique à investir afin de proposer de nouveaux services, construire des extensions, accroître de 30 % le personnel et les activités. L'amélioration de la qualité des soins a également ouvert à ce centre de santé d'autres portes vers une clientèle issue du secteur des organisations non gouvernementales (ONG), entre autres.

Conclusion

« Donner priorité aux capacités locales de façon à ce que les opérations de paix tirent parti au mieux des possibilités d'achat sur le marché local » comme le recommande le rapport HIPPO s'avère une entreprise difficile au Mali comme dans les autres pays hôtes des OP.

En effet, lorsqu'une mission se déploie dans un pays hôte, elle trouve bien souvent une économie locale affaiblie par la crise à l'origine du déploiement, et marquée par de multiples faiblesses structurelles. Elle n'offre généralement pas un environnement propice au commerce.

Les chercheurs V. Bove et L. Elia³⁴, après avoir analysé les effets de onze opérations de paix sur le développement économique des pays hôtes, concluent qu'à de rares exceptions, les opérations de paix ne paraissent pas avoir d'impacts positifs significatifs sur le développement économique des pays hôtes. Comme d'autres auteurs³⁵, ils reconnaissent cependant le rôle de stimulation sur l'économie locale que peuvent jouer les OP. Il ne faut par exemple pas négliger les effets indirects tels que l'émulation qualitative entre prestataires des services et fournisseurs de produits que peuvent susciter les appels à concurrence.

34. V. Bove et L. Elia, *Economic Development in Peacekeeping Host Countries*, Oxford University, 2017.

35. E. Mvukiyehe et C. Samii, *The Subtle Micro-Effects of Peacekeeping: Evidence from Liberia*, 29 août 2010.

Toutefois, force est de constater que la part du marché local dans l'ensemble des achats de la mission au Mali n'est pas sensiblement différente à celle relevée ailleurs dans d'autres missions (autour de 10 %) et semble donc plafonner en dépit des demandes répétées de l'ONU d'augmenter la part de marché local. Cependant, une part plus importante de chiffres d'affaires pour certains prestataires signifierait-elle pour autant un réel impact sur l'économie locale ? Un chiffre d'affaires plus élevé au profit des fournisseurs maliens ne suffit pas pour engendrer un effet pérenne ni d'entraînement au niveau socio-économique.

Encore faut-il une économie structurée, diversifiée, répartie sur l'ensemble du territoire et profitant au plus grand nombre. Le système onusien d'approvisionnement tend, dans les faits, à profiter davantage à une « élite » de prestataires déjà présente sur le marché avant son arrivée et renforce le phénomène d'une économie « bunkarisée »³⁶ concentrée en milieu urbain.

De plus, les besoins des missions de paix correspondent à des besoins spécifiques, en biens et produits parfois technologiques, dans la plupart des cas issus de processus de transformation industriels et plus en phase avec les besoins urbains. Outre l'indisponibilité locale de ces produits, ceux-ci sont déconnectés des besoins de base des populations. Le risque existe également de voir les quelques dividendes économiques engrangés par les prestataires plus modestes retomber rapidement une fois la mission clôturée.

Des recommandations opérationnelles ressortent de divers entretiens et s'adresse à la Mission onusienne et aux acteurs maliens.

Il s'agirait par exemple d'établir des liens structurels avec les institutions locales et les principaux acteurs maliens concernés ; de systématiser l'établissement de statistiques régulières et désagrégées sur la part des achats locaux et de les partager avec les acteurs maliens ; de diffuser les informations relatives à l'évolution de cette question dans les rapports de la mission ; de réaliser un guide pratique relatif aux achats locaux dans les opérations de paix vu le caractère particulier des besoins des missions et de leur mandat. Il serait aussi utile d'accélérer la mise en place de mécanismes d'échanges d'information entre les nombreuses administrations potentiellement concernées par les achats de la MINUSMA.

Mais, plus fondamentalement, les OP ont-elles la vocation et les capacités à participer à la construction d'une économie inclusive, diversifiée, à partir du seul dispositif du système des approvisionnements ?

À la lumière des éléments observés sur le terrain malien, il apparaît qu'une vision davantage stratégique pourrait engendrer un réel levier pour stimuler des filières économiques pertinentes dans le pays hôte. Dans cette optique, il serait décisif d'envisager des études préalables sur le profil économique et les filières prioritaires indispensables, à la fois pour les populations et pour les opérations déployées. En outre, ces filières, une fois renforcées grâce à l'appui de la MINUSMA, constitueraient de véritables relais entre les opérations de paix et les programmes de développement portés par les autres agences onusiennes.

Enfin, l'exonération fiscale demeure l'un des enjeux fondamentaux. Il conviendrait d'en revoir l'étendue afin de la limiter aux biens et services liés directement aux besoins d'exécution du mandat de la mission. Comme le suggèrent les acteurs maliens, dans le sillage de ce que préconise également la Banque mondiale, supprimer l'exonération fiscale augmenterait sensiblement le périmètre fiscal de l'État hôte.

36. Øystein H. Rolandsen, *op. cit.* p. 5.

L'auteure



Claire Kupper assure la coordination des travaux au sein de l'équipe « Conflits, sécurité et gouvernance en Afrique » du GRIP. Elle a rejoint le GRIP en 2011 après une grande expérience dans le secteur associatif dans les domaines de l'humanitaire et de la coopération au développement et dans le secteur institutionnel à la Commission européenne. Elle a passé également plusieurs années sur le terrain, essentiellement en Afrique (entre autres en Côte d'Ivoire, RDC et Rwanda). Ses travaux concernent plus spécifiquement la gouvernance des ressources naturelles et les questions relatives à la société civile en Afrique subsaharienne.

