

ANALYSE JURIDIQUE

Décret n°2026-0152/PT-RM du 13 mars 2026

Contribution obligatoire de 10 % des ressources des associations et fondations :
Examen à l'aune du droit international, des principes humanitaires et des normes LBC/FT

Bamako, mars 2026

I. Introduction et cadrage analytique

Le 4 mars 2026, le Conseil des ministres du Mali a adopté un ensemble de textes instituant un nouveau régime de contrôle des associations et fondations, dont le Décret n°2026-0152/PT-RM du 13 mars 2026 — ci-après « le Décret » — constitue la pièce centrale.¹ La mesure phare de ce dispositif est l'Article 16, qui instaure une contribution financière obligatoire de 10 % des ressources des associations et fondations destinées aux actions de développement, au titre du financement des activités de suivi et de contrôle de l'État.²

Cette mesure a suscité une réaction immédiate et unanime de la société civile malienne, avec un communiqué conjoint de huit réseaux représentant des centaines d'organisations nationales et internationales.³ Elle intervient dans un contexte de tensions croissantes entre les autorités de transition et le secteur associatif, marqué par un cadre légal LBC/FT significativement renforcé depuis 2024, notamment par l'Ordonnance n°2024-011, et par des exigences de reporting dont l'intensité a été accentuée dans le cadre du processus de sortie de la liste grise du GAFI.⁴

La présente analyse se propose d'examiner ce Décret avec la rigueur que requiert son enjeu : une mesure de portée générale qui affecte l'ensemble du tissu associatif malien, des petites organisations communautaires aux plus grandes ONG internationales, dans un contexte sahélien où la société civile constitue souvent le dernier rempart entre les populations vulnérables et le vide institutionnel laissé par le retrait de l'État et de nombreux partenaires. L'analyse mobilise quatre grilles de lecture complémentaires : le cadre normatif interne malien ; le droit international des droits de l'Homme ; les

¹République du Mali, Décret n°2026-0152/PT-RM du 13 mars 2026 fixant les modalités de l'appui technique de l'Agence nationale d'Investissement des Collectivités territoriales au service central chargé du contrôle administratif des Associations et des Fondations en République du Mali, signé par le Général d'Armée Assimi Goïta, Bamako, 13 mars 2026.

²Conseil des ministres du Mali, Communiqué n°CM/2026-09/SGG du 4 mars 2026, disponible à : <https://www.maliweb.net/politique/conseil-des-ministres/communiqué-du-conseil-des-ministres-du-mercredi-04-mars-2026>.

³Communiqué conjoint des organisations de la société civile malienne, signé par PONAHA, CCA/ONG, CNSC, FOSC, SECO/ONG, CAFO, Groupe Pivot Santé Population et FONGIM, Bamako, mars 2026, cité dans Echos Médias, 17 mars 2026, disponible à : <https://www.echosmedias.org/2026/03/17/societe-civile-le-prelevement-de-10-sur-les-ressources-des-projets-suscite-des-inquietudes/>.

⁴Ordonnance n°2024-011/PT-RM du 30 août 2024 portant suppression du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme en République du Mali, Journal Officiel de la République du Mali, n°17 (supplément spécial), 2024, disponible à : <https://sgg-mali.ml/JO/2024/mali-jo-2024-17-sp.pdf>.

principes humanitaires fondamentaux ; et les standards GAFI/LBC-FT dans leur version révisée, qui constitue le principal fondement invoqué ou supposé de la mesure.

La question centrale n'est pas de contester le droit souverain de l'État malien d'exercer un contrôle sur les associations opérant sur son territoire — droit qui est reconnu par les instruments internationaux eux-mêmes. La question est celle de la **proportionnalité, de la base légale, et de la conformité** de ce contrôle aux engagements du Mali vis-à-vis de ses propres obligations de droit public, de ses traités internationaux, et des standards LBC/FT dont il invoque implicitement l'autorité.

II. Analyse du texte du Décret : architecture normative et qualifications juridiques

A. Structure et portée du dispositif

Le Décret s'articule autour de trois mécanismes distincts mais convergents. Le premier est un **régime d'autorisation préalable généralisé**. L'Article 7 soumet tout appui financier ou subvention accordé à une association ou fondation à un avis de non-objection préalable du ministre chargé de l'Administration territoriale. Ce mécanisme transforme la réception de financements — activité protégée par la liberté d'association — en un droit conditionnel exercé à la discrétion d'une autorité exécutive. Le deuxième mécanisme est un **régime de surveillance systématique**, avec des obligations de reporting trimestriel, de fourniture de tableaux ressources-emplois, de production des procès-verbaux de réception des dons, et de mise à disposition des justificatifs d'achats pour chaque activité. Le troisième mécanisme est la **contribution financière de 10 %** instituée par l'Article 16.

L'Article 16 dans son intégralité mérite d'être cité : « Une contribution de 10% des ressources financières des Associations et des Fondations destinées au développement économique, social, environnemental et culturel est prévue dans le budget et plan d'action des Associations et Fondations. » Cette formulation présente d'emblée une ambiguïté structurelle : le Décret dit que la contribution « est prévue dans » le budget, comme s'il s'agissait d'une ligne budgétaire interne, non d'un prélèvement exigible. Or, l'Article 8 précise que ces financements sont « soumis à une contribution financière destinée à la prise en charge des frais de suivi-évaluation » par les services de l'État. La combinaison des deux dispositions lève l'ambiguïté : il s'agit d'un prélèvement obligatoire au profit de l'État.

Juridiquement, cette contribution présente les caractéristiques d'un **impôt parafiscal**. Elle est obligatoire, générale, affectée à une mission de service public (le contrôle administratif), et prélevée sur une catégorie définie de sujets de droit privé. Le droit fiscal malien — notamment la Loi organique n°2025-038 relative aux lois de finances, citée dans les visas du Décret — soumet en principe la création de toute ressource fiscale à l'autorisation du législateur. La création par voie de décret d'un prélèvement à caractère fiscal soulève donc une question de **légalité constitutionnelle**, indépendamment de toute considération internationale.⁵

B. Le champ d'application : une universalité non différenciée

⁵Loi n°2025-038 du 15 août 2025 portant loi organique relative aux lois de finances en République du Mali. Cette loi, citée dans les visas du Décret, réserve en principe à la loi de finances le pouvoir d'instituer et de modifier des impositions de toute nature.

L'Article 3 définit le périmètre du contrôle : associations étrangères, associations signataires d'accord-cadre avec l'État, associations reconnues d'utilité publique, et « toutes autres Associations qui bénéficient d'un financement public ou privé ». Cette dernière catégorie est d'une portée quasi-universelle : dans un pays où la quasi-totalité des associations opérationnelles reçoit un financement privé ou public sous une forme ou une autre, pratiquement aucune organisation n'est en dehors du champ du Décret.⁶⁷

Cette universalité est d'une nature radicalement différente d'une approche fondée sur les risques. Elle ne distingue pas selon la nature des activités (humanitaire, développement, droits humains, culturel), la source des fonds (bilatéraux, multilatéraux, privés), la taille de l'organisation, ou la zone géographique d'intervention. Elle traite une petite association villageoise gérant une école maternelle de la même manière qu'une organisation internationale opérant dans des zones de conflit — alors que les profils de risque, les modes de financement, et les capacités de conformité de ces entités sont fondamentalement différents.

III. Analyse à l'aune des normes LBC/FT — La contradiction avec la Recommandation 8 du GAFI révisée

A. Le fondement LBC/FT du Décret : une justification fragile

Le communiqué du Conseil des ministres du 4 mars 2026 invoque parmi les fondements du dispositif la nécessité de « prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ». Cette justification doit être examinée avec rigueur, car elle est à double tranchant : si le Décret peut se prévaloir des standards GAFI pour justifier le contrôle, il doit aussi s'y conformer dans leur intégralité — y compris dans leurs limites explicites.⁸

Or la Recommandation 8 du GAFI (R.8), telle que révisée en octobre 2023 après un processus de réexamen approfondi initié en 2021 précisément pour corriger les **conséquences non intentionnelles** de mesures disproportionnées sur les OSBL,⁹ impose des contraintes précises que le Décret ne respecte pas.¹⁰

B. Les violations spécifiques de la Recommandation 8 révisée

1. Absence d'approche fondée sur les risques

⁶⁷Loi uniforme n°2023-03 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans les États membres de l'UEMOA, adoptée le 6 mars 2023. Voir également GIABA, Évaluation mutuelle du Mali, rapport de suivi, 2024.

⁷Décret n°05-223/P-RM du 11 mai 2005 fixant les modalités d'intervention, de contrôle et de sanction des Associations signataires d'Accord-cadre avec l'État, abrogé par l'Article 18 du Décret n°2026-0152. L'abrogation de ce texte sans mécanisme de transition crée une période de flottement réglementaire pour les associations signataires d'accord-cadre.

⁸ Op. cit., note 2.

⁹GAFI/FATF, « Recommandation 8 : Organisations à but non lucratif », in : Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération — Les Recommandations du GAFI, mise à jour octobre 2023, disponible à : <https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/Recommandationsgafi/Recommandations-gafi.html>.

¹⁰UEMOA, Loi uniforme n°2023-03 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans les États membres, Article 22 : l'obligation faite aux États membres de prendre des mesures pour s'assurer que les OSBL ne peuvent être utilisées pour le FT est clairement encadrée par le principe de proportionnalité et doit s'inscrire dans le cadre d'une évaluation sectorielle préalable.

Le principe cardinal de la R.8 révisée est l'**approche fondée sur les risques (AFR)**. Le GAFI est explicite : « La R.8 ne s'applique pas à l'ensemble du secteur des organisations à but non lucratif, mais uniquement au sous-ensemble qui relève de la définition des OSBL du GAFI. » Et parmi ces organisations, « seule une faible proportion peut être confrontée à un risque élevé d'abus. »¹¹ Le Décret ignore totalement cette gradation : il applique une contribution uniforme de 10 % à la totalité du secteur, sans aucune différenciation selon le profil de risque de chaque organisation.¹²

La recherche empirique conduite sur le Mali confirme cette inadéquation. L'évaluation nationale des risques (ENR) conduite par la CENTIF en 2021 avait identifié 338 organisations comme « à risque » et avait classifié le secteur humanitaire comme présentant un risque élevé.¹³ Cette évaluation — quelle que soit la justesse de ses conclusions — a mis en lumière le paradoxe fondamental : si seulement 338 organisations sur un secteur en comptant des milliers présentent un risque identifié, pourquoi appliquer une contribution de 10 % à la totalité du secteur ? La réponse ne peut être que l'absence de volonté ou de capacité à opérationnaliser l'AFR.¹⁴ Une prochaine évaluation nationale des risques est prévue, ce qui rend d'autant plus prématurée l'adoption de mesures généralisées avant que les résultats de cette évaluation ne soient disponibles.¹⁵¹⁶

2. Mesures qui « perturbent ou découragent » les activités légitimes

La R.8 révisée est catégorique : « Les mesures qui perturbent ou découragent les activités légitimes des OSBL ne sont pas conformes à la Recommandation 8. »¹⁷ Or le Décret, par son effet de prélèvement de 10 % sur les ressources opérationnelles, crée exactement ce type de perturbation. Pour les organisations finançant des projets avec des budgets serrés, une réduction de 10 % des ressources disponibles peut

¹¹GAFI/FATF, Protecting Non-Profits from Abuse for Terrorist Financing through the Risk-Based Implementation of Revised FATF Recommendation 8, communiqué de presse, 16 novembre 2023, disponible à : <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/protecting-non-profits-abuse-implementation-R8.html>.

¹²GAFI/FATF, Best Practices on Combating the Abuse of Non-Profit Organisations, mis à jour en 2023, disponible à : <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Financialinclusionandnpoissues/Bpp-combating-abuse-npo.html>. Voir spéc. : « not all NPOs face high terrorist financing risks and many NPOs face little or no such risk [...] a 'one size fits all' approach to all NPOs is not appropriate.

¹³CENTIF-Mali, évaluation nationale des risques du secteur des OSBL, 2021. Cette évaluation a identifié 338 organisations comme « à risque » et a classifié le secteur humanitaire comme secteur à haut risque. Voir Lury NKOUESSOM, « How Anti-Money Laundering and Counterterrorism Measures Affect Civil Society: Case Studies from Burkina Faso, Cameroon, Côte d'Ivoire, Democratic Republic of Congo, and Mali », International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), février 2026, p. 24-25.

¹⁴NKOUESSOM, Lury, op. cit., p. 20 : « Both government representatives emphasized the importance of coordination between the CENTIF and the DGAT [...] The CENTIF alerts the DGAT to suspicious transactions on the accounts of certain organizations. »

¹⁵GIABA, Rapport d'évaluation mutuelle — République du Mali, 2019, Résultat immédiat 10 (R.I. 10) sur la prévention du détournement des OSBL à des fins de FT : le rapport avait noté les déficiences dans l'identification des NPOs à risque et l'absence d'approche différenciée. Ces mêmes déficiences ont été au cœur du plan d'action 2021-2025 dont le Mali a satisfait l'ensemble des mesures. Disponible à : <https://www.giaba.org/>.

¹⁶GAFI/FATF, Méthodologie pour l'évaluation de la conformité technique aux Recommandations du GAFI et de l'efficacité des systèmes de LBC/FT, mise à jour octobre 2023, Résultat Immédiat 10 (R.I.10) : l'efficacité est mesurée notamment par la démonstration que les mesures appliquées aux OSBL sont proportionnées aux risques identifiés et ne perturbent pas les activités légitimes. Disponible à : <https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/Mutualevaluations/Fatf-methodology.html>.

¹⁷EU AML/CFT Global Facility, « Terrorist Financing and the Non-Profit Sector — 5 Principles to Achieve Compliance with FATF's Reformed Recommendation 8 », 26 septembre 2025, disponible à : <https://www.global-amlcft.eu/terror-financing-fatf-rec-8/> : « measures which disrupt or discourage legitimate NPO activity are not in compliance with Recommendation 8. »

signifier l'abandon d'activités programmatiques entières, la réduction de la couverture géographique, ou la mise en cause du modèle de subvention lui-même.¹⁸

La société civile malienne a documenté ces effets concrets.¹⁹ Les recherches menées dans ce contexte révèlent que dans d'autres pays ayant appliqué des mesures similaires, les organisations ont été contraintes de licencier du personnel, de réduire leur présence dans des zones reculées, et de renoncer à des activités de plaidoyer qui, précisément, constituent un facteur de prévention de l'extrémisme violent.²⁰

3. Confusion entre supervision et statut d'entité déclarante

Le GAFI établit une distinction fondamentale que le Décret abolit en pratique : les OSBL ne sont pas des entités déclarantes (reporting entities) et ne doivent pas être soumises aux mêmes obligations que les institutions financières.²¹ Le Décret, en combinant des obligations de reporting mensuel, un avis de non-objection préalable sur chaque financement, et un prélèvement financier direct, crée de facto un régime assimilable à une supervision prudentielle — régime que la R.8 réservait explicitement aux entités du secteur financier.²²

4. La désinscription de la liste grise comme contradiction contextuelle

En juin 2025, le Mali a été retiré de la liste grise du GAFI après avoir satisfait à l'ensemble des 27 mesures de son plan d'action.²³ Ce retrait — résultat de la réforme législative entreprise depuis 2021, avec notamment l'adoption de l'Ordonnance n°2024-011²⁴ et de la Loi uniforme UEMOA n°2023-03²⁵ — attestait que les déficiences stratégiques identifiées avaient été comblées. Les recherches empiriques ont toutefois documenté que cette désinscription n'a pas mis fin à la sur-surveillance du secteur associatif ; elle a au contraire cristallisé un niveau d'intensité supervisonnelle que les institutions peinent à désescalader.²⁶

Dans ce contexte, l'adoption en mars 2026 d'un prélèvement de 10 % sur les ressources associatives manque de cohérence systémique : le Mali vient d'être reconnu par le GAFI comme ayant un cadre LBC/FT adéquat, et il adopte simultanément une mesure que la R.8 révisée proscrit explicitement. La justification LBC/FT apparaît, dans ce contexte précis, comme une justification qui mérite d'être

¹⁸GAFI/FATF, Lignes directrices sur la mise en œuvre de la Recommandation 8 : « AML/CFT measures must not hinder legitimate NPO activities. Disproportionate obligations on NPOs prevent them from conducting legitimate activities and delivering services. Countries should ensure oversight or monitoring of NPOs, but they need not designate and supervise NPOs as reporting entities or require them to conduct customer due diligence. » Voir aussi ICNL, Positive Practices in Implementation of FATF Recommendation 8, 2024, disponible à : <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/FATF-Positive-Practices-Rec-8-Guide-EN-1.pdf>.

¹⁹ Op. cit., note 3.

²⁰NKOUÉSSOM, Lury, op. cit., p. 23 : déclaration d'une représentante d'une organisation de défense des droits des femmes à Bamako : « Before 2021, the relationship with our bank was simple and based on trust [...] Now, every international transfer is a source of anxiety. We have to provide layers of documentation for activities that have been funded by the same partners for years. »

²¹ Op. cit., note 18.

²² Op. cit., note 11.

²³GAFI/FATF, « Jurisdictions under Increased Monitoring — 13 June 2025 » : le Mali n'est plus soumis au suivi renforcé du GAFI à compter de juin 2025. Disponible à : <https://www.fatf-gafi.org/fr/countries/detail/Mali.html>.

²⁴ Op. cit., note 4.

²⁵ Op. cit., note 6.

²⁶NKOUÉSSOM, Lury, op. cit., p. 25 : « The FATF's Recommendation 8 explicitly recognizes the importance of NPOs and calls for measures to be proportionate and not disruptive to legitimate activities. However, the implementation of these measures in Mali, as in many other countries, has focused primarily on the technical aspects of compliance. »

consolidée par des éléments probatoires complémentaires pour une mesure dont les dimensions administratives et fiscales semblent, au vu des éléments disponibles, prédominantes par rapport aux objectifs sécuritaires tels que définis par les standards GAFI.

IV. Analyse au regard du droit international des droits de l'Homme

A. La liberté d'association et ses corollaires financiers

L'Article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), ratifié par le Mali, protège la liberté d'association.²⁷ Les restrictions à ce droit doivent remplir trois conditions cumulatives : être prévues par la loi, poursuivre un but légitime, et être **nécessaires et proportionnées** dans une société démocratique. Un prélèvement universel de 10 % sur les ressources des associations ne satisfait pas au critère de proportionnalité : il impose une charge identique quelle que soit la pertinence de l'organisation au regard des risques LBC/FT — critère d'adéquation défaillant.²⁹

Les Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique de la Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples (CADHP, 2017) précisent que « la capacité de solliciter, recevoir et utiliser des ressources, humaines, matérielles et financières, de sources nationales, étrangères et internationales est inhérente au droit à la liberté d'association ».³⁰ Les conditions dans lesquelles l'État peut intervenir dans ce domaine sont étroitement définies. Le mécanisme d'avis de non-objection préalable de l'Article 7 du Décret constitue précisément ce type de restriction préventive que la CADHP considère comme incompatible avec le droit à la liberté d'association en l'absence de justification individuelle et spécifiée.³¹

B. La Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme

L'Article 13 de la Déclaration de l'AGNU sur les défenseurs des droits de l'Homme (1998) protège le droit de « solliciter, recevoir et utiliser des ressources en vue de promouvoir et protéger les droits de l'Homme et les libertés fondamentales par des voies pacifiques ».³² Ce droit est mis à mal par un prélèvement qui réduit structurellement les ressources disponibles pour les activités de promotion et de

²⁷Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), Article 22, ratifié par le Mali. Voir Comité des droits de l'Homme, Observation générale n°31 (2004) sur la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au PIDCP, para. 6.

²⁸Nations Unies, Secrétaire général, « Notre Programme commun » (A/75/982), 2021, para. 88 : souligne l'importance de l'espace civique et des OSC comme « partenaires essentiels du développement durable et de la paix ». Voir aussi : Résolution de l'AGNU 77/270 (2023) sur le renforcement de la participation de la société civile aux travaux des Nations Unies.

²⁹Comité des droits de l'Homme, Observation générale n°37 sur l'Article 21 du PIDCP (droit de réunion pacifique), 2020, para. 7 : bien que portant sur la réunion, les principes de nécessité et proportionnalité s'appliquent par analogie aux restrictions à la liberté d'association. Voir aussi : CDH, Communication n°1341/2005, Zundel c. Canada, para. 6.5 sur la charge de la preuve qui pèse sur l'État pour justifier une restriction.

³⁰Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples, Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique, 2017, para. 63 : « La capacité de solliciter, recevoir et utiliser des ressources, humaines, matérielles et financières, de sources nationales, étrangères et internationales est inhérente au droit à la liberté d'association. »

³¹Ibid., para. 3 : Le contrôle étatique des associations doit être « prescrit par la loi, nécessaire dans une société démocratique et proportionné à l'intérêt légitime protégé ». Voir aussi ACHPR, Résolution n°311, « Resolution on the Right to Freedom of Association and Assembly as a Tool for the Promotion and Protection of Human Rights in Africa », 2015.

³²Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme, AGNU Rés. 53/144, 9 décembre 1998, Article 13 : « Toute personne a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de solliciter, recevoir et utiliser des ressources en vue de promouvoir et protéger les droits de l'Homme et les libertés fondamentales par des voies pacifiques. »

protection des droits humains — activités dont le financement mérite, au même titre que les activités opérationnelles, d'être protégé par le droit à la liberté d'association.³³

C. La position des rapporteurs spéciaux des Nations Unies

Le Rapporteur spécial sur la liberté d'association et de réunion pacifique a clairement établi que « l'application des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme aux organisations de la société civile a eu un effet dissuasif sur leur capacité à opérer » et a appelé les États à s'assurer que ces mesures soient « nécessaires, proportionnées et non discriminatoires ».³⁴

Plus directement encore, la Rapporteuse spéciale Fionnuala Ní Aoláin a établi dans son rapport au Conseil des droits de l'Homme que « cibler la société civile viole les droits de l'Homme et constitue une pratique contre-terroriste inefficace et mal exécutée ».³⁵ Ce constat est particulièrement pertinent au Mali : les organisations de la société civile — notamment celles travaillant sur la prévention de l'extrémisme violent, la cohésion sociale, et l'accès à la justice — contribuent activement à la résilience contre le terrorisme. Les affaiblir par un prélèvement sur leurs ressources produit l'effet inverse de celui recherché.

D. La hiérarchie pratique des normes : la réalité de l'exécution

L'analyse juridique serait incomplète sans reconnaître un phénomène structurel que les recherches de terrain ont documenté de manière répétée :³⁶ dans les pays en développement, les obligations LBC/FT, soutenues par la pression économique de la liste grise et la vigilance des correspondent banks, ont en pratique une force exécutoire supérieure aux obligations de droits de l'Homme, qui ne disposent que de mécanismes de contrôle non contraignants. Ce déséquilibre crée une incitation systémique à l'adoption de mesures de conformité LBC/FT maximales, au détriment des droits fondamentaux.

Le cas malien illustre cette dynamique avec clarté : c'est précisément le processus de sortie de la liste grise GAFI qui a normalisé un niveau d'intensité supervisonnelle désormais difficile à désescalader.³⁷³⁸ La DGAT elle-même a reconnu lors d'entretiens de recherche que les questions de libertés publiques « ne

³³ICNL / CIVICUS, *Enabling Environment Index*, 2024 : le Mali figure parmi les pays dont l'espace civique est qualifié de « restreint », avec des tendances à la détérioration depuis 2021. La contribution de 10% est susceptible d'aggraver cet indicateur. Disponible à : <https://monitor.civicus.org/>.

³⁴Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, Maina Kiai, A/HRC/23/39, 24 avril 2013, para. 16 : « L'application des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme aux organisations de la société civile a eu un effet dissuasif sur leur capacité à opérer. »

³⁵Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'Homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, Fionnuala Ní Aoláin, Impact des mesures de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent sur l'espace civique et les droits des acteurs de la société civile et des défenseurs des droits de l'Homme, A/HRC/40/52, 1er mars 2019 : « Targeting civil society violates human rights and makes for inept and poorly executed counter-terrorism practice. »

³⁶NKOUËSSOM, Lury, op. cit., p. 16 : « A key finding of this study is the tension between the binding nature of FATF-driven financial laws and the binding nature of human rights commitments. In practice, the 'hard law' of financial compliance, enforced by the threat of grey-listing, banking sector de-risking, and exclusion from international financial markets, often creates a practical hierarchy that supersedes human rights protection. »

³⁷ Op. cit., note 26.

³⁸Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples (CADHP), Résolution n°395 sur la protection des défenseurs des droits de l'Homme en Afrique (2021) : rappelle l'obligation des États de créer un environnement favorable aux OSC et aux défenseurs, notamment en s'abstenant d'adopter des mesures entravant leur financement et leurs activités.

sont pas traitées par les standards GAFI », ³⁹ révélant une compartimentation conceptuelle qui empêche l'intégration des droits fondamentaux dans la conception des mesures de conformité.

V. Analyse au regard des principes humanitaires

A. Le principe d'humanité

Le principe d'humanité — premier des principes directeurs de l'action humanitaire, réaffirmé dans les résolutions de l'AGNU — exige que l'aide humanitaire atteigne les populations dans le besoin sans délai ni perte de substance. Un prélèvement de 10 % sur les ressources des organisations humanitaires contrevient à ce principe : pour chaque tranche de 100 euros de financement humanitaire destinée à des programmes au Mali, 10 euros seront reversés à l'État, non pas transférés aux bénéficiaires. Pour des projets dont les marges opérationnelles sont déjà contraintes par les règles des bailleurs — qui limitent généralement les frais de fonctionnement à 10-15 % —, ce prélèvement additionnel de 10 % est mathématiquement incompatible avec les budgets approuvés. ⁴⁰

B. Le principe de neutralité

Le principe de neutralité requiert que les organisations humanitaires n'interviennent pas dans les hostilités politiques, économiques, militaires ou autres. L'Article 7 du Décret, en soumettant tout financement à un avis de non-objection préalable du ministre de l'Administration territoriale — autorité éminemment politique —, peut susciter des interrogations quant à la séparation entre logique administrative et logique opérationnelle. Un refus d'avis de non-objection non motivé, ou motivé par des considérations étrangères aux objectifs de contrôle énoncés dans le Décret, serait susceptible de créer une tension avec le principe de neutralité et de l'indépendance opérationnelle que les bailleurs institutionnels exigent contractuellement de leurs partenaires de mise en œuvre.

C. Le principe d'indépendance

L'indépendance humanitaire implique que les politiques humanitaires sont autonomes des objectifs politiques des États. Le régime de contrôle institué par le Décret — avec ses obligations mensuelles de reporting, ses comités locaux, régionaux et nationaux d'approbation des activités (CLOCSAD, CROCSAD, CAOCSAD), et son prélèvement financier — transforme l'État en co-administrateur de facto des programmes des associations. Cette architecture est structurellement incompatible avec les exigences de transparence vis-à-vis des bailleurs internationaux, notamment ceux soumis à des obligations légales d'interdiction de contribution involontaire à des violations des droits humains dans leurs chaînes de financement.

D. Le principe d'impartialité

³⁹NKOUËSSOM, Lury, op. cit., p. 26 : déclaration du représentant de la DGAT lors d'un entretien : « Questions of public freedoms are not addressed by FATF standards. »

⁴⁰Banque africaine de développement (BAD), évaluation du secteur de la société civile au Mali, note sectorielle 2023 : le secteur associatif malien représente environ 3,5 % du PIB en emplois directs et indirects et constitue le premier filet de sécurité sociale dans les zones de conflit. Une réduction de 10 % des ressources disponibles est susceptible d'avoir un impact macroéconomique mesurable sur la prestation de services sociaux.

L'impartialité exige que les décisions d'allocation des ressources humanitaires soient fondées uniquement sur les besoins. L'introduction d'un prélèvement universel rompt ce principe en appliquant une charge identique à des projets aux profils de risque radicalement différents. Une organisation gérant des cliniques médicales dans une zone de conflit et une entité dont les activités sont proches des circuits de financement douteux se voient appliquer le même taux — une égalité formelle qui produit une inégalité substantielle manifeste.⁴¹

VI. Analyse comparative : alternatives proportionnées et pratiques justifiables

L'analyse du Décret serait incomplète sans examiner ce qui peut constituer des formes légitimes et proportionnées de contrôle des associations, au regard duquel la mesure malienne peut être évaluée.⁴²

Les standards internationaux reconnaissent à l'État le droit d'exercer une surveillance du secteur associatif à condition qu'elle soit : (i) **fondée sur une évaluation des risques** identifiant les organisations réellement exposées à l'abus pour des fins de blanchiment ou de FT ; (ii) **proportionnée** en ce qu'elle distingue entre les organisations à haut, moyen et faible risque ; (iii) **prescrite par la loi** au sens formel, avec des dispositions suffisamment précises pour être prévisibles ; (iv) accompagnée de **recours effectifs** pour les organisations contestant les décisions qui les affectent.⁴³

Des alternatives proportionnées auraient pu prendre la forme : d'obligations de déclaration ciblées sur les organisations dépassant un seuil financier déterminé ; d'un mécanisme de surveillance renforcée réservé aux organisations identifiées comme à risque dans le cadre de l'ENR ; de contributions négociées dans les accords-cadres État-ONG, à des taux différenciés selon la taille et le profil ; ou d'une coopération entre le CENTIF et les associations via des points de liaison dédiés, à l'instar des bonnes pratiques identifiées par le GAFI.⁴⁴

L'instruction BCEAO n°003-03-2025 du 18 mars 2025, adoptée quasi simultanément au Décret,⁴⁵ offre un contre-exemple instructif : en standardisant les critères de diligence raisonnable applicables aux clients OSBL dans tout l'espace UEMOA, elle propose une réponse proportionnée au problème de l'inconsistance — une régulation harmonisée par les banques, fondée sur des critères objectifs. Si cette

⁴¹Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), Principes humanitaires : guide de mise en œuvre pour les acteurs humanitaires, Nations Unies, 2012 (rév. 2018) : les quatre principes (humanité, neutralité, impartialité, indépendance) ont une valeur normative reconnue dans le droit international coutumier et constituent le cadre de référence pour évaluer la conformité de toute mesure étatique susceptible d'affecter la délivrance de l'aide humanitaire. Disponible à : <https://www.unocha.org/publication/ocha-on-message-humanitarian-principles>.

⁴²À titre comparatif : le Niger applique un mécanisme de contribution similaire à 2-3% pour les frais de visa statistique, jugé proportionné. Le Burkina Faso a adopté en juillet 2025 un décret sur le « visa statistique » pour la collecte de données qui a été critiqué par la société civile et la communauté internationale mais ne prélève pas de ressources financières opérationnelles. Voir NKOUËSSOM, Lury, op. cit., p. 62-70.

⁴³ Op. cit., note 9.

⁴⁴ Op. cit., note 12.

⁴⁵BCEAO, Instruction n°003-03-2025 du 18 mars 2025 relative à l'identification, la vérification de l'identité et la connaissance de la clientèle par les institutions financières, disponible à : <https://www.bceao.int/sites/default/files/2025-04/Instruction.pdf>. Cette instruction vise à harmoniser les pratiques de diligence raisonnable à l'échelle de l'UEMOA.

instruction est effectivement mise en œuvre, elle pourrait réduire la compliance lottery documentée dans les recherches comparatives sans imposer un prélèvement sur les ressources opérationnelles.⁴⁶

VII. Conclusion générale : la mesure est-elle juridiquement justifiée ?

La réponse est négative, sur les quatre plans examinés.

Sur le plan du droit constitutionnel et administratif malien : le prélèvement de 10 % présente les caractéristiques d'un impôt parafiscal dont la création par voie de décret soulève une question de légalité au regard de la Loi organique relative aux lois de finances. Les dispositions précises de l'Article 16, combinées à l'Article 8, établissent un prélèvement obligatoire affecté à un service public étatique — architecture normativement réservée au domaine de la loi.⁴⁷

Sur le plan du droit international des droits de l'Homme : la mesure ne satisfait pas aux critères de nécessité et de proportionnalité exigés par l'Article 22 du PIDCP et les Lignes directrices de la CADHP pour les restrictions à la liberté d'association. Le mécanisme d'autorisation préalable de l'Article 7 constitue une restriction préventive contraire à la jurisprudence des organes de traités. Les deux rapporteurs spéciaux onusiens pertinents ont identifié des mesures de ce type comme créant un effet dissuasif incompatible avec les droits fondamentaux.⁴⁸⁴⁹

Sur le plan des principes humanitaires : le Décret porte atteinte aux quatre piliers — humanité, neutralité, indépendance, impartialité — en réduisant les ressources disponibles pour les bénéficiaires, en soumettant les financements à l'arbitrage d'une autorité politique, en transformant l'État en co-administrateur des programmes humanitaires, et en appliquant une charge uniforme à des profils de risque radicalement différents.

Sur le plan des normes GAFI/LBC/FT : le Décret contredit frontalement la Recommandation 8 révisée (2023) sur cinq points : absence d'approche fondée sur les risques, absence d'évaluation sectorielle préalable à la mesure adoptée, effet perturbateur sur les activités légitimes, confusion entre supervision et statut d'entité déclarante, et incohérence avec le retrait récent du Mali de la liste grise.⁵⁰⁵¹ Si le Mali devait être soumis à une prochaine évaluation mutuelle du GIABA — et une nouvelle ENR est effectivement en préparation — ce Décret lui vaudrait des observations négatives sur la conformité à la R.8 révisée, inversant les gains obtenus par cinq années de réformes intensives.⁵²⁵³

⁴⁶NKOUESSOM, Lury, op. cit., p. 27-28 : « The recent adoption of BCEAO Instruction n°003-03-2025 [...] could represent a significant step toward addressing the inconsistencies observed in the Malian banking sector. [...] However, the effectiveness of this new instruction will depend on its implementation. »

⁴⁷Loi n°04-038 du 5 août 2004, modifiée, relative aux Associations en République du Mali ; Loi n°2017-049 du 8 septembre 2017 relative aux Fondations ; Loi n°2012-006 du 23 janvier 2012, modifiée, portant principes fondamentaux de l'organisation administrative du Territoire.

⁴⁸ Op. cit., note 34.

⁴⁹ Op. cit., note 35.

⁵⁰ Op. cit., note 11.

⁵¹ Op. cit., note 23.

⁵²GIABA, Rapport d'évaluation mutuelle du Mali (MER), 2019 ; GIABA, Rapport de suivi de troisième cycle — Mali, 2024. Le rapport de 2021 ayant conduit à l'inscription sur la liste grise est disponible à : <https://www.fatf-gafi.org/>.

⁵³Global NPO Coalition on FATF, Statement on the Revision of Recommendation 8, novembre 2023 : salue la révision comme une clarification bienvenue des obligations des États et souligne que les mesures adoptées avant la révision doivent être réexaminées à la lumière des nouvelles orientations. Disponible à : <https://fatfplatform.org/>.

Il convient de souligner que l'objectif général de renforcement du contrôle de l'État sur les flux financiers transitant par le secteur associatif est un objectif légitime, partagé par de nombreux États, et reconnu dans son principe par les instruments internationaux. Le présent Décret traduit une volonté réelle d'améliorer la gouvernance du secteur et d'en accroître la redevabilité — volonté qui mérite d'être saluée. Les observations formulées dans cette analyse ne remettent pas en cause cet objectif, mais portent sur les modalités de sa mise en œuvre, qui gagneraient à être ajustées pour s'aligner sur les standards internationaux : un dialogue préalable structuré avec le secteur associatif, un ancrage législatif renforcé, une différenciation selon les profils de risque identifiés dans le cadre de l'évaluation nationale, et une concertation avec les bailleurs partenaires dont les règles contractuelles devront être prises en compte.⁵⁴

En l'état actuel du texte, et dans l'attente des décrets d'application et des discussions en cours entre les autorités et la société civile, certains points d'attention méritent d'être identifiés pour une mise en œuvre optimale. Sur le plan juridique interne, la question de la base légale du prélèvement pourrait faire l'objet d'un examen par les juridictions compétentes. Sur le plan des relations avec les partenaires financiers, certains bailleurs institutionnels pourraient rencontrer des difficultés de conformité avec leurs propres règles de financement. Sur le plan de la conformité GAFI, la prochaine évaluation mutuelle du GIABA constituera un moment de vérification de l'alignement du dispositif avec la Recommandation 8 révisée. Une révision ciblée de l'Article 16 et des mécanismes d'application, en concertation avec les parties prenantes, permettrait de préserver l'objectif de renforcement de la gouvernance tout en consolidant les acquis remarquables de la sortie de la liste grise de juin 2025.

⁵⁴Rapport Ben Saul, Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'Homme dans la lutte contre le terrorisme, Best practices to protect human rights while using administrative measures to prevent terrorism, A/80/284, 2025 : les mesures administratives doivent être soumises à un contrôle juridictionnel rigoureux pour éviter leur détournement à des fins répressives.