



UN SYSTÈME D'AIDE DÉFAILLANT : L'aide américaine à l'Afghanistan sous contrôle des Talibans



Photo de couverture : Un agent de sécurité taliban monte la garde tandis que des femmes afghanes vêtues de burqa attendent dans la file d'attente au milieu d'une pluie battante pour recevoir des vivres donnés pendant le mois de jeûne sacré islamique du Ramadan, à Kaboul, le 25 mars 2025.
(Photo AFP par Wakil Kohsar)



Inspecteur général spécial
pour la reconstruction de l'Afghanistan

Entre l'arrivée au pouvoir des talibans en août 2021 et l'annulation de la majeure partie de l'aide à l'Afghanistan par le Département d'État en 2025, les donateurs ont versé 10,72 milliards de dollars d'aide humanitaire et de développement au peuple afghan. Sur ce total, 3,83 milliards de dollars, soit environ 36 %, provenaient des États-Unis, qui étaient jusqu'à récemment le principal donateur de l'Afghanistan.

Les décideurs politiques et les membres du Congrès ont soulevé des questions sur la part de cette aide financée par les contribuables américains qui a fini entre les mains des talibans.

Le SIGAR a publié cinq rapports qui examinent les différentes manières dont les talibans ont bénéficié de l'aide américaine :

- Expéditions d'argent liquide vers l'Afghanistan : l'ONU a acheté et transporté davantage plus de 2,9 milliards de dollars à l'Afghanistan pour mettre en œuvre l'aide humanitaire (SIGAR-24-12-IP), janvier 2024
- Fonds américains bénéficiant au gouvernement contrôlé par les talibans : les partenaires de mise en œuvre ont payé au moins 10,9 millions de dollars et ont été contraints de détourner l'aide (SIGAR-24-22-AR), mai 2024
- Expéditions de devises américaines vers l'Afghanistan : les expéditions de l'ONU ont stabilisé la situation afghane Économie mais profit aux talibans (SIGAR-24-32-IP), juillet 2024
- Organisations internationales publiques en Afghanistan : les accords entre l'État et l'USAID avec les organisations internationales publiques doivent être renforcés pour garantir que les fonds américains ne soient pas détournés vers des groupes terroristes (SIGAR-25-16-AR), mars 2025
- Protocoles d'accord (MOU) avec les ministères dirigés par les talibans : État
Les protocoles d'accord des partenaires de mise en œuvre du ministère ont eu un effet mitigé sur l'aide Livraison (SIGAR-25-22-AR), avril 2025

Ce rapport examine la manière dont les talibans détournent l'aide américaine destinée aux Afghans dans le besoin, ainsi que la culture du déni au sein de la communauté humanitaire internationale, qui entrave les mesures efficaces visant à atténuer ce détournement. Le SIGAR a constaté que l'ingérence des talibans prend de multiples formes : détournement de l'aide vers des groupes qu'ils soutiennent, utilisation de leur pouvoir réglementaire pour choisir les organisations non gouvernementales (ONG) autorisées à opérer, extorsion de fonds au personnel des ONG et collusion avec de hauts responsables de l'ONU pour exiger des pots-de-vin de la part de fournisseurs de l'ONU.

Ce rapport n'aurait pas été possible sans la contribution de près de 90 personnes qui ont évoqué avec le SIGAR les difficultés d'acheminement de l'aide aux populations vivant sous le régime des talibans et autres régimes similaires, ainsi que le problème omniprésent du détournement de l'aide. Ces personnes venaient d'horizons très divers : fonctionnaires américains, anciens et actuels, fonctionnaires de l'ONU, responsables d'ONG, anciens fonctionnaires afghans, hommes d'affaires, etc.

En raison notamment du caractère politiquement sensible du détournement de l'aide, la plupart des personnes interrogées ont souhaité garder l'anonymat. Nombre d'entre elles ont risqué leur gagne-pain pour parler au SIGAR et dénoncer le détournement de l'aide, tandis que certains Afghans encore présents en Afghanistan ont risqué leur vie.

Le SIGAR leur doit à tous une fière chandelle pour leur courage. Malheureusement, le SIGAR a appris qu'une source, employée d'une ONG afghane, avait été tuée pour avoir dénoncé le détournement d'aide alimentaire vers des camps d'entraînement militaire talibans. Avant de devenir une source du SIGAR, il documentait la livraison de nourriture à l'un de ces camps pour une autre organisation et avait été capturé par les talibans. Il s'est échappé et a raconté son histoire au SIGAR pendant sa fuite. Le SIGAR a appris plus tard, sans pouvoir le confirmer, que les talibans l'avaient finalement repris et tué.

L'aide étrangère américaine fait actuellement l'objet d'une importante réévaluation et d'une réforme. En janvier 2025, le président Donald Trump a annoncé une suspension de 90 jours de l'aide étrangère, au cours de laquelle l'administration a examiné tous les programmes d'aide afin de déterminer s'ils rendraient l'Amérique « plus sûre », « plus forte » et « plus prospère ». Le département d'État a annoncé qu'il accorderait des exceptions limitées aux programmes vitaux, qui seraient autorisés à se poursuivre pendant cette suspension. En février, le président Trump a publié un décret annonçant un examen de 180 jours de la participation et du financement des États-Unis à toutes les organisations internationales. En mars 2025, le département d'État a informé le Congrès de son intention de « procéder à une réorganisation impliquant le transfert de certaines fonctions de l'USAID au Département » et de « supprimer les fonctions restantes de l'USAID qui ne correspondent pas aux priorités de l'administration » d'ici le 1er juillet 2025. En avril 2025, le gouvernement américain avait mis fin à la majeure partie de l'aide étrangère à l'Afghanistan.

Si les États-Unis devaient reprendre leur aide à l'Afghanistan, ce rapport propose des orientations pour réduire les détournements et améliorer l'efficacité de l'aide. Ses conclusions pourraient également s'appliquer à l'aide destinée à toute autre région où vivent des populations sous des gouvernements hostiles, comme Gaza, le Soudan et les territoires contrôlés par les Houthis au Yémen.



Gene Aloise,

Inspecteur général spécial par intérim pour la reconstruction de l'Afghanistan

Arlington, Virginie

LETTRE DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

V



CHAPITRE 1

INTRODUCTION

1

- La complexité de la distribution de l'aide mondiale crée des problèmes de surveillance et augmente les coûts.....2
- L'ambiguïté quant à ce qui constitue un détournement de l'aide crée de l'incertitude parmi les partenaires américains et internationaux.....5
- Les responsables de l'État et de l'USAID ont, par le passé, nié l'existence d'un détournement.....7
- Le détournement de l'aide enrichit et renforce les régimes hostiles.....8
- Les talibans sont sceptiques à l'égard de l'aide qu'ils perçoivent comme contraire à leurs valeurs, selon les experts.....8
- L'Afghanistan reste l'un des pays les plus pauvres du monde.....10



CHAPITRE 2

LES TALIBAN UTILISENT UNE VARIÉTÉ DE MÉTHODES POUR DÉTOURNER L'AIDE

13

- Les talibans profitent de la corruption de l'ONU, selon les personnes interrogées.....15
- Les talibans utilisent leurs services de renseignement pour détourner l'aide, parfois par la force..18
- Le détournement de l'aide prend également la forme d'une interférence dans la sélection des ONG
Partenaires, fournisseurs et personnel19
- Les talibans détournent l'aide en taxant et en extorquant les ONG.....24
- Les talibans utilisent l'aide détournée pour récompenser leurs partisans.....25
- L'aide permet aux talibans de réduire les dépenses consacrées aux services sociaux.....28



CHAPITRE 3

LES TALIBAN PEUVENT UTILISER DES EXPÉDITIONS D'ARGENT ET DES CHANGES

MANIPULATION DES TAUX POUR TRANSFORMER L'AIDE EN PROFIT

31

- Malgré les assurances de l'ONU, les dollars finissent dans la Banque centrale contrôlée par les talibans.....34
- Les talibans ont peut-être tiré profit de la manipulation des taux de change et du truquage des enchères de dollars américains importés.....34
- Il n'y a plus de surveillance internationale de la Banque centrale afghane35



CHAPITRE 4

LES STRATÉGIES ACTUELLES DES DONATEURS POUR FOURNIR L'AIDE SONT INSUFFISANT POUR PRÉVENIR LE DÉTOURNEMENT

39

- Les politiques interdisant l'engagement avec les talibans ignorent la réalité
Que l'aide ne peut être fournie sans elle40
- Les donateurs ont des politiques strictes de tolérance zéro concernant le détournement de l'aide, mais leur application est incohérente.....40
- Les donateurs ne s'entendent pas sur la manière d'engager le dialogue avec les talibans.....46
- Le gouvernement américain a toujours eu le moins de contrôle sur l'aide vers les endroits les plus risqués.....49
- La dépendance du gouvernement américain à l'égard de l'ONU pour acheminer l'aide dans les zones à risque comporte des risques et des avantages.....

	CHAPITRE 5	
	LES LEÇONS DE L'EXPÉRIENCE AMÉRICAINE EN AFGHANISTAN PEUVENT	
	AIDEZ À INFORMER SUR LA RÉFORME DE L'AIDE ÉTRANGÈRE	55
	Les donateurs et les agences des Nations Unies ne s'accordent pas sur les types de programmation et d'engagement appropriés sous des régimes hostiles, tels que les talibans.....	56
	La Banque mondiale a une stratégie pour faire face aux régimes hostiles ; les directives de l'ONU pourraient être insuffisantes.....	57
	Des responsables de l'USAID, de l'ONU et d'ONG ont déclaré au SIGAR que l'acheminement de l'aide par l'intermédiaire de l'ONU avant qu'elle n'atteigne les ONG comporte des risques.....	58
	CHAPITRE 6	
	CONCLUSION	69
	Recommandations.....	71
	ANNEXES ET NOTES DE FIN	73
	Méthodologie.....	73
	Commentaires du Département d'État	76
	Abréviations.....	81
	Notes de fin de document.....	82
	Remerciements.....	104

CHIFFRES

Fig. 1 : Comment mettre en œuvre un projet sous les talibans.....	21
Fig. 2 : Contradictions entre les réglementations de l'ONU et les lois et directives des talibans.....	41
Fig. 3 : Tankhaa : un mécanisme alternatif pour acheminer de l'argent vers l'Afghanistan.....	66

BOÎTES DE MISE EN SURBRILLANCE ET D'APPEL

En Irak, le Programme des Nations Unies pour le développement a été impliqué dans un système de pots-de-vin.....

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Entre la prise de pouvoir des talibans en août 2021 et d'insulation par le Département d'État, La majeure partie de l'aide à l'Afghanistan en 2020, les donateurs ont fourni 10,72 milliards de dollars en aide humanitaire et L'aide au développement du pays a représenté 3,83 milliards de dollars, soit environ 36 %, provenant des États-Unis, qui étaient jusqu'à récemment le principal donateur de l'Afghanistan.

Ce rapport examine les défis liés à l'aide aux populations dans le besoin vivant sous des régimes hostiles, comme les talibans, qui détournent l'aide à leurs propres fins. Il examine également comment les incitations perverses du système mondial d'acheminement de l'aide aggravent le problème. Enfin, il examine comment les multiples organisations impliquées dans la fourniture de l'aide finissent par diluer l'aide à travers de nombreuses couches bureaucratiques, souvent opaques, chacune imposant des frais administratifs.

Le détournement de l'aide est un problème mondial chronique qui enrichit et renforce les régimes hostiles. Ces régimes peuvent détourner l'aide parce que les organisations non gouvernementales (ONG) dépendent du consentement des États pour accomplir leur mission. Les régimes utilisent de nombreuses méthodes pour orienter l'aide vers leurs partisans et la détourner des populations qu'ils considèrent comme ennemies. Paradoxalement, l'aide qui nourrit les populations affamées peut également alimenter une économie de guerre. Les ONG dépendent de fournisseurs, notamment des sociétés de transport, des propriétaires et des institutions financières, souvent détenus par les parties au conflit. Plus la guerre dure, plus l'aide humanitaire circule, et plus ces fournisseurs s'enrichissent.

En Afghanistan, le SIGAR a constaté que les talibans utilisent tous les moyens à leur disposition, y compris la force, pour s'assurer que l'aide soit acheminée là où ils le souhaitent, et non là où les donateurs le souhaitent. Les talibans utilisent leur pouvoir réglementaire pour déterminer quelles ONG peuvent opérer et dans quelles conditions ; ils bloquent et réorientent l'aide afin de garantir qu'elle bénéficie aux communautés pachtounes et non aux communautés hazaras ou tadjikes ; et ils refusent aux ONG d'opérer à moins qu'elles ne recrutent des entreprises, des ONG et des particuliers affiliés aux talibans.

Les talibans peuvent également manipuler les taux de change et truquer les enchères de dollars américains importés à des fins lucratives. Ils peuvent également s'entendre avec de hauts responsables de l'ONU pour exiger des pots-de-vin de la part de fournisseurs de l'ONU. Un rapport de 2023 de l'Institut américain pour la paix a révélé que les talibans avaient infiltré et influencé la plupart des programmes d'aide gérés par l'ONU.

Officiellement, le gouvernement américain et d'autres donateurs affirment qu'aucune partie de leur argent ne va aux talibans. En réalité, la combinaison de pressions financières et de préoccupations en matière de relations publiques incite les organisations à dissimuler la part de leur aide qui aboutit à des endroits non prévus. Un partenaire de mise en œuvre a estimé qu'après toutes les taxes, les frais, les pots-de-vin et l'extorsion, « environ 30 à 40 % » des fonds des donateurs parvenaient effectivement à la population. Soumis à la pression de démontrer leur efficacité et d'éviter les scandales, les donateurs n'apportent que peu, voire aucun, soutien à leurs partenaires pour gérer les détournements ; ces derniers sont incités à minimiser ou à dissimuler les cas de détournement afin de maintenir leurs financements et l'accès aux bénéficiaires.

Les responsables du Département d'État et de l'Agence américaine pour le développement international (USAID) ont également nié par le passé tout détournement. Après la prise de pouvoir des talibans, les responsables américains ont insisté à plusieurs reprises sur le fait que l'aide n'était pas détournée et ne bénéficiait pas au régime.

Ces démentis ont été formulés malgré un mémorandum de l'OIG de l'USAID de 2021 documentant trois enquêtes distinctes sur des allégations de détournement – dont deux cas se sont produits lors de la mise en œuvre de projets financés par l'USAID – notamment des paiements aux talibans pour un accès sécurisé à certaines régions du pays et une ingérence dans les achats et la sélection des bénéficiaires d'une grande ONG internationale. Lors d'un audit de 2024, le SIGAR a constaté que les partenaires de mise en œuvre américains avaient versé au moins 10,9 millions de dollars aux talibans en taxes, frais, droits et services publics – des paiements autorisés par la loi américaine lorsqu'ils sont nécessaires à l'acheminement de l'aide. Il s'agissait probablement d'une fraction du montant réel, car les agences des Nations Unies recevant des fonds américains n'ont pas collecté de données ni fourni d'informations sur les paiements effectués par les ONG et autres partenaires qu'elles finançaient.

Le SIGAR a constaté que le système mondial d'acheminement de l'aide aux populations vivant sous des régimes hostiles, comme celui des talibans, est défaillant. Ce système est coûteux et excessivement complexe, impliquant de multiples strates d'agences des Nations Unies, d'ONG et de sous-traitants. L'aide transitant souvent par de nombreuses organisations avant d'atteindre les bénéficiaires, les coûts administratifs peuvent parfois représenter plus de la moitié du budget d'un programme d'aide. Chaque strate fait grimper les coûts, réduisant ainsi les bénéfices pour les bénéficiaires visés, comme le peuple afghan.

Chaque niveau crée également de nouvelles opportunités pour les acteurs malveillants de détourner l'aide ou de se livrer à des actes de corruption. La multitude de niveaux réduit la transparence globale et complique l'ajustement ou la modification de l'aide en fonction de l'évolution des besoins ou des conditions.

Enfin, au cours de ses recherches pour ce rapport, le SIGAR a rencontré à plusieurs reprises des allégations selon lesquelles des fonctionnaires de l'ONU exigeraient des pots-de-vin en échange de l'attribution de contrats à des entreprises et à des ONG.

La plupart des allégations entendues par le SIGAR concernaient des employés du Programme alimentaire mondial (PAM), principal bénéficiaire de l'aide américaine et globale à l'Afghanistan depuis la prise de pouvoir des talibans. Cependant, le SIGAR a également entendu des allégations similaires concernant le personnel de huit autres agences des Nations Unies. Les personnes interrogées ont déclaré au SIGAR que :

- Les fonctionnaires de l'ONU exigent des pots-de-vin des entreprises et des ONG qui souhaitent obtenir des contrats auprès de leurs agences. Ces pots-de-vin sont calculés en pourcentage du contrat en jeu, les estimations variant entre 5 et 50 %.
- Le personnel de l'ONU sélectionne avec soin les entrepreneurs retenus avant le début du processus d'appel d'offres officiel.
- Le personnel de l'ONU conditionne ses décisions d'attribution à l'exigence des entrepreneurs d'embaucher des membres de leur famille comme sous-traitants et leurs employés préférés comme employés. Plusieurs personnes interrogées ont déclaré au SIGAR que le personnel de l'ONU oriente les contrats vers des ONG locales dans lesquelles ils détiennent des participations.
- Les responsables talibans s'entendent avec les responsables de l'ONU pour extorquer des pots-de-vin aux entrepreneurs de l'ONU et puis divisez le bénéfice.
- Les principaux sous-traitants de l'ONU fournissent « un soutien direct aux talibans en termes d'argent, de nourriture, et même un soutien logistique. »
- Les responsables talibans utilisent leur influence sur les ONG pour diriger les fonds vers les régions du pays où vivent leurs partisans.
- Les agences de l'ONU paient les talibans pour assurer la sécurité, une pratique que l'ONU a défendue

comme nécessaire pour protéger ses employés. Mais payer les talibans pour la sécurité est controversé parmi certaines agences des Nations Unies et la communauté humanitaire au sens large. Selon les sources du SIGAR, certaines agences des Nations Unies ont rapidement accepté les demandes des talibans de payer des escortes armées, tandis que d'autres s'y sont opposées. Un responsable d'ONG a critiqué les paiements de l'ONU, les qualifiant de « corruption formalisée » et a affirmé que l'acquiescement de l'ONU avait incité les ONG à suivre leur exemple.

Le gouvernement américain achemine des sommes importantes d'aide aux populations vivant sous des régimes hostiles par l'intermédiaire de l'ONU. Cette dépendance du gouvernement américain à l'égard de l'ONU pourrait avoir des conséquences imprévues, notamment une visibilité limitée sur l'utilisation finale des fonds et un risque accru qu'ils bénéficient à des régimes hostiles.

Enfin, l'aide humanitaire, destinée à permettre une réponse rapide et vitale aux situations d'urgence, est soumise à moins de lois et de réglementations que l'aide au développement, qui vise à bâtir des systèmes et des structures durables sur une plus longue période. Compte tenu de l'ampleur de l'aide humanitaire acheminée par l'intermédiaire de l'ONU dans des pays comme l'Afghanistan, une conséquence importante est que les États-Unis exercent souvent le moins de contrôle là où ils en ont le plus besoin.

L'aide étrangère américaine fait actuellement l'objet d'une importante réévaluation et d'une réforme. Si les États-Unis devaient reprendre leur aide à l'Afghanistan, ce rapport fournirait des orientations sur la manière de réduire les détournements et d'améliorer son efficacité. Ses conclusions pourraient également s'appliquer à l'aide destinée à d'autres régions où vivent des populations sous des régimes hostiles, comme Gaza, le Soudan et les territoires contrôlés par les Houthis au Yémen.

RECOMMANDATIONS

1. Veiller à ce que l'aide profite à la fois aux contribuables et aux bénéficiaires et ne soit pas gaspillée par
Aux Nations Unies, le Secrétaire d'État devrait veiller à ce que les agences américaines administrées par le Secrétaire, à savoir le Département d'État, l'USAID ou les anciennes entités de l'USAID, Les personnes impliquées dans la fourniture, l'administration ou l'audit de l'aide ont pleinement accès aux rapports de performance et aux rapports financiers de l'ONU et ont le droit d'effectuer des visites de site sans restriction et sans préavis et/ou de faire appel à des observateurs tiers pour les projets financés par les États-Unis. Cela devrait s'appliquer à tous les types d'aide, y compris l'aide d'urgence et l'aide humanitaire fournie en réponse à une catastrophe ou à une autre crise.
2. Comme le montre ce rapport, l'aide passe par de nombreuses agences des Nations Unies et ONG qui Chacune d'entre elles déduit les frais administratifs avant que l'aide ne parvienne aux bénéficiaires. Par conséquent, le secrétaire d'État devrait limiter le nombre d'organisations par lesquelles l'aide transite avant d'atteindre les bénéficiaires. Cela pourrait nécessiter des réformes de la réglementation, de la surveillance, du cycle de financement, des achats et du personnel.
3. Dans le cadre de la réorganisation en cours du Département d'État et de la réforme de l'aide étrangère, le Secrétaire d'État devrait veiller à ce que le personnel du Département qui administre l'aide reçoive une formation en gestion des risques et en atténuation du détournement de l'aide – deux fonctions essentielles dont le Département d'État est ultimement responsable.

COMMENTAIRES DE L'AGENCE

Le SIGAR a envoyé un projet de ce rapport au Département d'État et à l'Agence américaine pour le développement international, qui ont tous deux fourni des commentaires techniques que le SIGAR a intégrés comme il se doit.

Le Bureau des affaires d'Asie du Sud et d'Asie centrale de l'État a formulé des observations officielles, reproduites à l'annexe II. Dans ces observations, l'État a approuvé la recommandation 2, a approuvé « généralement » les recommandations 1 et 3, et a indiqué qu'il examinerait l'applicabilité des recommandations du SIGAR à d'autres environnements que l'Afghanistan. L'État a également suggéré des modifications de formulation qui lui permettraient d'adhérer pleinement aux recommandations 1 et 3.

Le SIGAR a intégré les modifications suggérées par l'État dans tous les cas sauf un. La formulation privilégiée par l'État pour la recommandation 3 reflétait l'idée selon laquelle assurer un suivi et une gestion des risques adéquats des projets financés par les États-Unis était une responsabilité partagée entre l'État et les organismes de mise en œuvre. Bien que le SIGAR reconnaisse que l'État et ses organismes de mise en œuvre sont tous deux responsables de l'atténuation des risques de détournement, il conteste que cette responsabilité doive être entièrement « partagée ». Par conséquent, la version finale de la recommandation 3 ci-dessus reflète l'opinion du SIGAR selon laquelle l'État est responsable en dernier ressort de l'efficacité de ses programmes d'aide et de la prévention des détournements.





CHAPITRE 1

INTRODUCTION

Entre

Après la prise du pouvoir par les talibans en août 2021 et la suspension par le gouvernement américain de toute aide à l'Afghanistan en 2025, les donateurs ont fourni 10,72 milliards de dollars d'aide. Sur ce total, 3,83 milliards de dollars, soit environ 36 %, proviennent des États-Unis, qui étaient, jusqu'à récemment, le plus grand donateur au peuple afghan.¹ Des responsables du gouvernement américain et des membres du Congrès ont soulevé des questions sur la part de cette aide financée par les contribuables américains qui a fini entre les mains des talibans.

Français Sous le gouvernement précédent, soutenu par les États-Unis, les élites afghanes ont empoché des centaines de millions de dollars d'aide étrangère – principalement en provenance des États-Unis – en orientant les contrats vers leurs propres entreprises, en créant des emplois pour leurs amis et leurs proches, en ne faisant pas le travail pour lequel elles étaient payées ou en volant tout simplement.² Les incidents de détournement ont été largement documentés dans de nombreux rapports du SIGAR, dans les médias et dans d'autres publications.³ Alors que le détournement de l'aide était un problème sérieux sous le précédent gouvernement afghan, il est encore plus problématique lorsque ces fonds finissent dans les caisses d'un régime hostile, comme les talibans.

Le détournement de l'aide ne concerne pas seulement l'aide américaine à l'Afghanistan : c'est un problème mondial. Ces dernières années, les donateurs ont envoyé une part plus importante de leur aide aux populations vivant dans des zones contrôlées par des régimes hostiles, où l'extrême pauvreté est de plus en plus concentrée.⁴ La Banque mondiale prévoit que d'ici 2030, un tiers de l'aide humanitaire totale sera acheminé vers ces zones.⁵

Des femmes afghanes déplacées à l'intérieur du pays font la queue pour recevoir une aide alimentaire du Programme alimentaire mondial à Kaboul le 13 janvier 2015. (Photo AFP par Shah Marai)

L'aide à l'Afghanistan et à d'autres pays dirigés par des régimes hostiles n'est pas purement altruiste.⁶ Les États-Unis et d'autres donateurs utilisent l'aide étrangère pour tenter de freiner le flux de réfugiés qui pourraient autrement atterrir à leurs frontières.⁷ Le monde traverse la pire crise de déplacement jamais enregistrée.⁸ Les pays contrôlés par des régimes hostiles, comme les talibans, ou des régimes sanctionnés par les États-Unis produisent une part disproportionnée des réfugiés dans le monde. En 2024, sur les cinq pays ayant produit le plus de réfugiés, quatre pourraient être caractérisés ainsi : la Syrie, l'Afghanistan, le Soudan du Sud et la Birmanie.⁹ Cela a des implications à long terme, car une fois que les réfugiés ont fui leur pays, ils restent généralement déplacés pendant des décennies.¹⁰

Le Congrès et le Bureau de l'Inspecteur général de l'Agence américaine pour le développement international (USAID OIG) ont exprimé leur inquiétude quant au risque de détournement de l'aide en Afghanistan et dans des contextes similaires.¹¹ Le Bureau de l'Inspecteur général de l'USAID a émis une alerte en septembre 2021, moins d'un mois après la prise de pouvoir des talibans, avertissant que l'ingérence des talibans posait des difficultés importantes à l'acheminement de l'aide. La lettre documentait des cas où le régime aurait détourné l'aide américaine lors de la mise en œuvre de deux projets financés par l'USAID.¹² Dans une lettre conjointe de janvier 2022, les présidents et membres importants de la Commission des relations étrangères du Sénat et de la Commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants ont exprimé des inquiétudes similaires concernant l'aide américaine à la Syrie sous le régime Assad.¹³

LA COMPLEXITÉ DE LA DISTRIBUTION DE L'AIDE MONDIALE CRÉE DES PROBLÈMES DE SURVEILLANCE ET AUGMENTE LES COÛTS

Lorsque les États-Unis et d'autres donateurs tentent de fournir de l'aide aux populations vivant sous des régimes hostiles comme celui des talibans, ils ont tendance à faire passer leur aide par une chaîne longue et complexe de sous-traitants et d'entrepreneurs.¹⁴ L'argent de l'aide est souvent d'abord envoyé à une agence des Nations Unies ou à une autre organisation multilatérale, comme la Banque mondiale, qui accorde ensuite un financement à une ONG internationale, comme Save the Children ou CARE.

Ces ONG internationales sous-traitent généralement à des ONG locales, qui fournissent effectivement l'aide aux bénéficiaires. (Entre la prise de pouvoir des talibans et la fin de la quasi-totalité de l'aide à l'Afghanistan par le Département d'État en 2025, 64 % de l'aide américaine à l'Afghanistan a d'abord transité par des organisations multinationales.)¹⁵ La majeure partie du reste de l'aide étrangère américaine a historiquement transité par de grandes ONG internationales avant d'être fournie à des ONG locales plus petites.¹⁶

L'aide financière transite parfois par plusieurs organisations multilatérales avant même d'atteindre une ONG. Par exemple, elle est parfois d'abord versée à la Banque mondiale, qui la transmet ensuite à l'ONU ; parfois, elle transite par plusieurs agences onusiennes avant d'être envoyée à une ONG internationale.¹⁷ Par exemple, en 2023, le Fonds humanitaire pour l'Afghanistan, administré par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), a attribué près des deux tiers de son financement non pas directement à des ONG, mais d'abord à d'autres agences des Nations Unies.¹⁸ Dans certains cas, l'agence des Nations Unies administrant les fonds collectifs de plusieurs pays donateurs s'attribue elle-même des fonds.¹⁹

Chaque fois que de l'argent transite par une agence des Nations Unies, celle-ci perçoit un pourcentage pour couvrir ses frais de gestion et d'administration, même lorsqu'elle sert simplement de relais pour l'acheminement des fonds ailleurs.²⁰ Un audit SIGAR de 2025 des organisations multilatérales en Afghanistan a révélé que les frais généraux variaient de 6,5 % pour le Programme alimentaire mondial (PAM) à 14 % pour le Plan Colombo.²¹ Ce chiffre pourrait être sous-estimé. Une étude de 2019 menée par le ministère des Finances de l'ancien gouvernement afghan a révélé qu'entre 2016 et 2018, les frais généraux des Nations Unies s'élevaient en moyenne à 23 %.²²

Étant donné que l'aide transite souvent par de nombreuses organisations différentes avant d'atteindre les bénéficiaires, les coûts administratifs facturés par les organisations multilatérales ne sont souvent qu'un des nombreux frais généraux appliqués au budget d'un programme unique.

Selon un rapport du Congressional Research Service (CRS) de 2024, les coûts administratifs peuvent représenter jusqu'à la moitié, voire plus, du coût total d'un programme d'aide.²³ Le rapport cite une estimation de 2021 d'un groupe d'experts en développement selon laquelle les coûts administratifs et les bénéfices des entreprises pourraient représenter 50 % pour certains partenaires de mise en œuvre du gouvernement américain.²⁴ Une étude des programmes de santé mondiale menée par l'Université de Washington a révélé que les ONG internationales consacrent 15 à 30 % de leur budget total à des frais généraux pour couvrir les frais de location et le personnel administratif général. Le même rapport a révélé que 15 à 30 % supplémentaires sont consacrés au paiement des salaires du personnel du siège affecté à chaque projet spécifique. Ce personnel assure la supervision technique nécessaire pour répondre aux exigences des donateurs en matière de « rapports programmatiques et financiers complets et rigoureux ».

Le chercheur a donc conclu que plus de la moitié du financement des ONG internationales disparaît avant même de quitter leur siège.²⁵

Le gouvernement américain transfère souvent ses financements par l'intermédiaire d'agences des Nations Unies et/ou d'ONG internationales, car ces organisations sont mieux équipées pour se conformer à la multitude et à la lourdeur des réglementations américaines régissant l'aide étrangère. Selon Patrick Fine, ancien directeur de la mission de l'USAID en Afghanistan, les exigences réglementaires et du Congrès américain ont nécessité la création de partenaires d'exécution spécialisés, spécialisés dans le respect d'exigences complexes de conformité et de reporting.²⁶ Selon un expert de l'aide humanitaire écrivant pour la Brookings Institution, les ONG locales se spécialisent dans la fourniture de services techniques, mais ne sont pas en mesure de respecter « les normes de sécurité et d'environnement, les exigences de déclaration en matière de terrorisme et de blanchiment d'argent, le remboursement des coûts rejetés ou contestés, et autres règles et réglementations américaines et locales ».²⁷

Français Pour tenter de répondre aux préoccupations concernant les frais généraux élevés, l'ancienne administratrice de l'USAID, Samantha Power, s'est engagée en 2021 à ce qu'un quart de tous les financements de l'USAID soient directement destinés aux organisations partenaires locales d'ici 2025.²⁸ Elle n'était pas la première administratrice de l'USAID à fixer un tel objectif, qui remonte au moins à l'approbation des Objectifs du Millénaire pour le développement par l'administration Clinton.²⁹ L'ancien administrateur Rajiv Shah avait fixé un objectif de 30 % sous l'administration Obama, et le même effort était un objectif central du Voyage vers l'autonomie de l'ancien administrateur Mark Green sous la première administration Trump.³⁰ Mais bien qu'il y ait eu une légère augmentation, le pourcentage de l'argent de l'USAID allant directement aux partenaires locaux est resté à seulement 10 %, en janvier 2025.³¹

Il est très complexe de calculer le montant total de l'aide qui parvient réellement aux personnes dans le besoin, en partie à cause de la réticence de l'ONU à garantir la transparence financière. D'autres facteurs incluent le partenaire de mise en œuvre impliqué, le nombre de niveaux bureaucratiques ayant géré l'argent et la destination de l'aide à un pays ami ou hostile des États-Unis.

En Afghanistan, l'aide étrangère transite depuis longtemps par des couches bureaucratiques, créant divers problèmes. Dès 2007, un groupe de réflexion basé au Royaume-Uni s'inquiétait du fait que le nombre d'intermédiaires créait des situations offrant « de nombreuses opportunités de corruption ».³³ En 2012, un groupe d'universitaires norvégiens écrivait que « le recours à des sous-traitants, comme des acteurs humanitaires sous-traitant à un sous-traitant, qui à son tour sous-traite à un autre sous-traitant, et ainsi de suite », réduit la transparence et le contrôle des donateurs sur la programmation de l'aide.³⁴

Les ONG locales qui mettent en œuvre des programmes d'aide reçoivent souvent le remboursement minimum de 10 % des frais administratifs, exigé par le gouvernement fédéral (souvent nettement inférieur à celui de leurs homologues internationaux). Ce remboursement est souvent insuffisant pour couvrir l'intégralité de leurs dépenses de fonctionnement. Selon Patrick Fine, ancien directeur de la mission de l'USAID à Kaboul, l'incapacité des ONG locales à recouvrer intégralement leurs coûts signifie également qu'elles manquent de financement pour « mettre en place et exploiter des systèmes efficaces de gestion des risques ». Il soutient que ce remboursement insuffisant se traduit par une capacité moindre des ONG locales que celle de leurs partenaires internationaux, ce qui rend leur supervision beaucoup plus exigeante pour les responsables américains et, par conséquent, décourage fortement leur financement direct.³⁵

Le remboursement insuffisant par le gouvernement américain des frais administratifs engagés par les organisations locales crée une pression intense pour obtenir un financement suffisant pour soutenir leurs organisations. Cela incite également les ONG locales à permettre aux talibans d'interférer dans leur travail en échange de l'autorisation de poursuivre la mise en œuvre des programmes.³⁶ Selon une étude du Centre sur les groupes armés, une institution de recherche internationale, les longues chaînes de sous-traitants augmentent les risques de détournement et de corruption et privent les ONG locales du pouvoir décisionnel nécessaire à l'efficacité de leur travail.³⁷

Certains experts de l'acheminement de l'aide sous des régimes hostiles ont appelé à une approche plus collective pour lutter contre le détournement de l'aide par les donateurs et les communautés humanitaires.³⁸ L'un d'eux a appelé les donateurs à « s'attaquer au cœur du problème ».³⁹ Cependant, à l'heure actuelle, les donateurs s'impliquent rarement pour soutenir leurs partenaires afin de résister aux pressions des régimes en faveur de l'ingérence et du détournement. Au contraire, en faisant pression sur leurs partenaires pour qu'ils atteignent plus de bénéficiaires, plus rapidement et dans plus de lieux, et en récompensant ceux qui y parviennent par des promotions, des financements accrus et de nouveaux contrats, les donateurs les incitent à accepter les demandes de diversion des régimes afin d'obtenir l'autorisation de mettre en œuvre des programmes.⁴⁰ Ce contexte décourage l'action collective, où les ONG s'unissent pour repousser les exigences du régime. De cette manière, il permet aux talibans de monter les agences des Nations Unies et les ONG les unes contre les autres.⁴¹

La difficulté de suivre l'argent dans ce système complexe à plusieurs niveaux est aggravée par la réticence des donateurs à reconnaître l'existence même du détournement de l'aide. Même lorsque le pays bénéficiaire est favorable aux États-Unis, tout aveu de détournement d'aide pourrait entraîner des coupes budgétaires. Reconnaître qu'un régime hostile détourne l'aide pourrait entraîner une réduction du financement des organisations humanitaires, voire leur fermeture.

Il est également important de noter que les donateurs n'accordent pas d'aide pour des raisons purement altruistes. L'aide est également un outil de politique étrangère qui peut générer des avantages économiques et sécuritaires au niveau national, notamment en réduisant les flux de réfugiés et en contribuant au maintien de la stabilité régionale. Une interruption totale de l'aide pourrait entraîner l'effondrement du régime taliban, mais cela comporterait d'autres risques : un retour à la violence et au chaos, davantage de réfugiés et un risque accru d'attentats terroristes perpétrés par des groupes comme l'État islamique au Khorasan, que les talibans combattent.⁴³ Comme l'a déclaré un expert de l'Afghanistan, hormis les groupes djihadistes présents dans la région, « personne ne bénéficie d'un État en faillite et de l'instabilité régionale ». ⁴⁴

L'ambiguïté sur ce qui constitue un détournement de l'aide crée de l'incertitude chez nous et chez nos partenaires internationaux. Ce qui constitue un détournement de l'aide dépend souvent du point de vue de chacun : ce que les donateurs peuvent considérer comme de l'extorsion, les talibans pourraient l'appeler « collecte d'impôts ». Il est important d'avoir une définition approximative du détournement et d'en distinguer les différents types, car certaines formes sont plus problématiques pour les donateurs que d'autres. Différentes formes appellent des réponses politiques différentes.

La définition du détournement de l'aide donnée par l'Union européenne est simple : « L'aide saisie, volée ou endommagée par une autorité gouvernementale ou locale, un groupe armé ou tout autre acteur similaire. Un tel acte doit être considéré comme un détournement d'aide, même si l'aide est redistribuée à d'autres personnes dans le besoin que le groupe bénéficiaire prévu. »⁴⁵ On ignore si l'État, l'USAID ou l'ONU disposent de leurs propres définitions officielles, bien qu'en réponse aux demandes du SIGAR en 2023, le Bureau de l'aide humanitaire de l'USAID ait donné au SIGAR deux définitions différentes, mais globalement similaires, à différentes occasions. La première était « l'acte d'utiliser à son profit personnel des fonds, de la nourriture, des produits ou des services destinés aux personnes ciblées pour recevoir cette aide ». ⁴⁶ La seconde était « une forme de fraude lorsqu'elle désigne l'acte d'utiliser, à des fins personnelles, des articles, de la nourriture ou des fonds destinés à un programme fédéral. » ⁴⁷

La frontière entre détournement et gouvernance peut être floue ; ce que certains pourraient qualifier d'extorsion peut sembler relever de la gouvernance aux yeux du régime. La politique des Nations Unies exige que l'aide soit fournie avec le consentement du pays bénéficiaire et dans le respect de sa souveraineté.⁴⁸ Cette exigence est problématique sous les régimes hostiles, souvent soumis à des sanctions américaines et internationales. Les organisations qui doivent obtenir l'autorisation de travailler auprès des responsables du régime craignent de mécontenter leurs donateurs, voire d'être poursuivies pénalement, si elles entrent en contact avec des individus sanctionnés.⁴⁹

Les travailleurs humanitaires et les responsables du régime ont souvent des points de vue opposés sur le rôle du régime. Les travailleurs humanitaires « ont tendance à considérer toutes les mesures administratives qui leur sont appliquées (par exemple, les permis de voyage ou les obligations de déclaration) comme « autoritaires » et

« Un signe de suspicion, voire d'hostilité de la part de l'État », selon deux experts en accès humanitaire de Médecins Sans Frontières. En revanche, ont-ils noté, « les responsables gouvernementaux... »
[ont tendance] à considérer ces mesures comme une simple façon de faire leur travail assigné ; à leur avis, ces pratiques ne visent pas à ce que l'État évite de rendre des comptes, mais à ce que l'État garantisse la responsabilité des ONG envers elles. »⁵⁰

Certains responsables talibans sont des vestiges des anciens régimes soutenus par la communauté internationale et les États-Unis. Les ONG soutenaient le gouvernement et étaient donc habituées à être consultées sur la conception et la mise en œuvre des projets d'aide. Elles s'opposent lorsque les ONG présentent leurs plans comme un fait accompli et attendent l'approbation des talibans. En 2023, l'Afghanistan Analysts Network écrivait que la méfiance entre les ONG et le régime avait tellement augmenté sous le régime des talibans que cela avait « fondamentalement transformé » leur relation.⁵¹

Selon un ancien responsable de l'ONU, l'absence de participation des régimes hostiles lorsque les donateurs décident du type d'aide à fournir et de sa destination les incite à la détourner. Dans les pays reconnus par les donateurs, le gouvernement joue un rôle officiel dans la détermination de la destination des ressources, et les donateurs signent parfois des accords avec les gouvernements hôtes et élaborent leurs programmes en fonction des priorités nationales. En Afghanistan, a déclaré le même ancien responsable, « nous refusons de consulter les talibans, alors ils détournent l'aide parce qu'ils en attendent quelque chose. »⁵² Un responsable donateur a déclaré : « Nous parlons beaucoup de l'ingérence des talibans, [mais] si elle provenait d'un État reconnu, nous ne serions pas aussi nerveux. »⁵³

Les talibans ont toujours été méfiants à l'égard de l'aide étrangère, souvent politisée, à courte vue et sujette à la corruption.⁵⁴ Ils sont également mécontents du passage, après août 2021, d'une aide au développement à long terme à une aide humanitaire à court terme, qu'ils considéraient – à l'instar d'une évaluation indépendante de l'ONU de 2023 – comme insoutenable et encourageant la dépendance.⁵⁵ Il faut également tenir compte du fait que, sous le gouvernement afghan soutenu par la communauté internationale, l'aide était un élément clé de la stratégie de contre-insurrection visant à « gagner les cœurs et les esprits ». La théorie était que fournir à la population des emplois, des services et des ressources susciterait un soutien au gouvernement et une opposition aux talibans insurgés.⁵⁶ Le manuel de terrain de contre-insurrection de l'armée et du corps des Marines américains de 2006, qui codifiait cette approche, proclamait qu'« il n'existe pas d'aide humanitaire impartiale ». ⁵⁷

Comme l'a déclaré un responsable provincial taliban au Réseau des analystes afghans : « Ils nous ont tués avec des bombes et des balles lorsqu'ils avaient le pouvoir et l'accès, mais maintenant qu'ils ne peuvent plus nous frapper, ils viennent et veulent nous sauver de la faim ? »⁵⁸

Il n'est pas surprenant que les talibans se demandent aujourd'hui comment accepter – et contrôler – une aide qui, jusqu'à une date relativement récente, était fournie avec l'intention explicite de saper leur pouvoir.
Selon l'Institut américain pour la paix, les talibans sont plus susceptibles de tolérer l'aide lorsqu'ils « peuvent revendiquer un certain crédit pour avoir fourni des avantages aux communautés et surveiller de près les organisations qui fournissent ces avantages ». ⁵⁹

Comme l'a constaté SIGAR dans le rapport Pourquoi le gouvernement afghan s'est effondré, les États-Unis
Les États ont donné du pouvoir à un gouvernement qui, sur une période de 20 ans, s'est montré de plus en plus abusif,

violent et corrompu, et que de nombreux Afghans considéraient comme illégitime au moment de son effondrement.⁶⁰ Plusieurs personnes interrogées ont déclaré au SIGAR que le détournement de l'aide sous les talibans n'était qu'une continuation de la façon dont les choses fonctionnaient sous le gouvernement précédent.⁶¹

LES RESPONSABLES DE L'ÉTAT ET DE L'USAID ONT, PAR LE PASSÉ, NIE QUE DES DÉTOURNEMENTS SE PRODUISSENT

Depuis la prise de pouvoir des talibans, les responsables américains ont parfois insisté sur le fait que l'aide n'était pas détournée vers les talibans et ne profitait pas à leur régime. Sous l'administration Biden, en réponse à une enquête officielle du SIGAR, un fonctionnaire d'État a affirmé que le département d'État n'avait « pas connaissance de cas de membres talibans individuels ou des talibans en tant qu'organisation détournant des fonds de programmes humanitaires ». ⁶² Lors d'un événement organisé en 2022 au Centre d'études stratégiques et internationales, Thomas West, alors représentant spécial du département d'État et secrétaire adjoint adjoint pour l'Afghanistan, a déclaré qu'il n'avait pas connaissance d'un « problème majeur de détournement ou de détournement de fonds humanitaires ». ⁶³ Lors d'un point de presse en janvier 2023, un autre fonctionnaire d'État a souligné que l'agence avait « déployé d'importants efforts pour continuer à être le principal fournisseur mondial d'aide humanitaire au peuple afghan, sans que cela ne transite par les caisses des talibans ». ⁶⁴

Français Lors d'une audition devant la commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants en mai 2021, l'administratrice de l'USAID de l'époque, Samantha Power, a déclaré que l'agence n'avait reçu aucun rapport faisant état d'une aide distribuée à des groupes liés aux talibans et a exprimé sa confiance dans la capacité de l'USAID à la détecter.⁶⁵ Cette déclaration est intervenue six mois après que le Bureau de l'inspecteur général de l'agence a publié une note documentant trois enquêtes distinctes sur des allégations de détournement, notamment des paiements aux talibans pour un accès sûr à des régions spécifiques du pays et une ingérence dans les processus d'approvisionnement et de sélection des bénéficiaires au sein de « grandes ONG internationales ». ⁶⁶ Les responsables de l'USAID, répondant aux demandes officielles du SIGAR, ont déclaré à deux reprises en 2023 que l'agence n'était « au courant d'aucun détournement d'aide ». ⁶⁷

Par le passé, dans la mesure où le gouvernement américain et ses partenaires de mise en œuvre ont admis l'ingérence des talibans, cela a souvent été présenté comme une « pression » à laquelle les partenaires avaient résisté avec succès, ou comme un soupçon que d'autres ONG se conformaient aux exigences des talibans.⁶⁸ En 2023, un porte-parole de l'État a déclaré à la presse que le PAM avait suspendu ses distributions dans la province de Ghor en raison d'une « tentative » de détournement de l'aide.⁶⁹

Malgré ces dénégations, lors d'un audit de mai 2024 sur les fonds américains bénéficiant aux talibans, le SIGAR a constaté que les partenaires américains avaient versé au moins 10,9 millions de dollars aux talibans en taxes, frais, droits et services publics. (Ces paiements sont autorisés par la loi américaine et la réglementation de l'ONU lorsqu'ils sont nécessaires à l'acheminement de l'aide.) Il ne s'agissait probablement que d'une fraction du montant réel, car les agences de l'ONU recevant des fonds américains n'ont pas collecté de données ni fourni d'informations sur les paiements effectués par les ONG et autres partenaires qu'elles finançaient. L'audit a révélé que les partenaires d'exécution subissaient des pressions directes de la part des talibans pour les inclure dans la conception et les processus d'approbation des programmes ; pour les autoriser à utiliser leurs véhicules et leurs bureaux ; pour embaucher des personnes spécifiques ; et pour détourner la nourriture et d'autres aides vers des populations choisies par les talibans.⁷⁰

LE DÉTOURNEMENT DE L'AIDE ENRICHT ET RENFORCE LES RÉGIMES HOSTILES

Les régimes hostiles peuvent détourner l'aide car les travailleurs humanitaires « dépendent entièrement du consentement de l'État pour faire leur travail », selon deux vétérans de Médecins Sans Frontières, forts de plusieurs décennies d'expérience dans la négociation de l'accès humanitaire dans des régimes hostiles. « De mille et une manières différentes, les humanitaires ont besoin de la coopération des représentants du gouvernement : pour le dédouanement, les questions fiscales, les autorisations de voyage, les visas, les permis de travail, l'enregistrement, les virements bancaires internationaux, etc. »⁷¹ Les régimes utilisent ces outils pour orienter l'aide vers leurs partisans et l'éloigner des populations qu'ils considèrent comme ennemies.⁷²

Paradoxalement, l'aide qui nourrit les populations affamées peut également alimenter une économie de guerre. Les ONG dépendent de fournisseurs, notamment de sociétés de transport, de propriétaires et d'institutions financières, souvent détenus par les parties au conflit.⁷³ Plus la guerre dure, plus l'aide humanitaire circule, plus ces fournisseurs s'enrichissent. Au Yémen, le Projet de recherche et d'information sur le Moyen-Orient (MERIP) a constaté que l'aide humanitaire « enrichissait une élite militante bien établie qui monopolise la distribution de l'aide et utilise la nourriture et les fournitures comme capital politique ». ⁷⁴ Plus ils s'enrichissent, plus ils sont incités à saboter les processus de paix. Selon le MERIP, « la distribution de l'aide sape les incitations aux initiatives de paix et prolonge la crise même que les organisations humanitaires cherchent à atténuer ». ⁷⁵

Dans des contextes hostiles, l'aide humanitaire constitue souvent l'un des secteurs économiques les plus importants du pays et devient une ressource clé pour laquelle les parties au conflit se disputent.⁷⁶ S'il dure suffisamment longtemps, le conflit dévaste également l'économie traditionnelle, accentuant la dépendance à l'aide. Dans les années 1970, selon une étude de l'ONU, le Yémen n'importait que 18 % de ses céréales. Aujourd'hui, après des décennies de conflit, il en importe 90 %. L'aide alimentaire, solution à court terme et durable, a joué un rôle important dans la destruction de l'économie agricole du Yémen et l'accroissement de la dépendance.⁷⁷

LES TALIBANS SONT SCEPTIFS À L'ÉGARD DE L'AIDE QU'ILS PERÇOIVENT COMME CONTRAIRE À LEURS VALEURS, DISENT LES EXPERTS

Les experts afghans affirment que, les talibans tirant leur légitimité de la protection de leur propre version des valeurs islamiques, ils s'opposent à toute forme d'aide qui, selon eux, les viole. Cela est particulièrement vrai pour tout ce qu'ils considèrent comme une promotion de la culture occidentale laïque.⁷⁸

Selon un rapport de l'Afghanistan Analysts Network, l'éducation est un sujet particulièrement controversé. Le rapport indique que certains membres des talibans ont perçu les efforts des ONG pour convaincre les membres de la communauté d'envoyer les filles à l'école comme un « lavage de cerveau »⁷⁹.

Les talibans exercent une influence considérable sur le système éducatif public depuis plus de dix ans. Sous le gouvernement précédent, ils jouaient un rôle dans la sélection et la supervision des enseignants. En 2013, ils ont obtenu du ministère de l'Éducation du gouvernement précédent qu'il modifie le programme national, notamment en augmentant le temps consacré à la religion en classe, en échange de l'accord des talibans de cesser d'attaquer les écoles.⁸⁰

Français De même, les talibans soumettent les ONG dirigées par des femmes à un examen plus minutieux que leurs homologues dirigées par des hommes, car leur leadership remet en question les croyances des talibans sur le rôle des femmes dans la société.⁸¹ En réponse à une enquête officielle du SIGAR, un responsable de l'USAID a écrit que les talibans ont refusé d'enregistrer les ONG dirigées par des femmes, les ont empêchées d'ouvrir des comptes bancaires, ont refusé d'autoriser des projets axés sur les femmes, ont exigé que les femmes des conseils d'administration soient remplacées par des hommes et ont menacé de fermer les organisations qui ne se conformaient pas à leurs politiques.⁸² En 2023, même la Secrétaire générale adjointe des Nations Unies et la Directrice exécutive d'ONU Femmes, toutes deux femmes, se sont fait dire qu'elles ne devaient pas participer à des visites de sites publics sans chaperons masculins, en particulier un mari, un père ou un frère.⁸³ Un responsable d'ONG a expliqué au SIGAR que, comme le personnel masculin n'a pas le droit d'interagir avec les femmes en Afghanistan, les ONG doivent fournir de l'aide aux hommes dans l'espoir qu'ils la partagent avec leurs proches femmes.⁸⁴

Selon plusieurs experts afghans, les talibans ne peuvent pas céder à la pression internationale concernant les droits des femmes et des filles, car ces positions sont essentielles à l'identité du groupe depuis sa création et constituent une source majeure de leur légitimité.⁸⁵ Ces politiques reflètent également les valeurs et les pratiques de nombreuses communautés rurales afghanes.⁸⁶ Un responsable d'ONG a déclaré à SIGAR que si les talibans devaient compromettre leur « autorité morale » sur les questions de genre, ils risqueraient de se heurter à l'opposition de leur circonscription la plus importante : leurs combattants. et pourraient les perdre au profit de groupes plus extrémistes.⁸⁷

Selon un rapport de l'Institut américain pour la paix, le secteur de la santé est moins controversé, car les talibans considèrent que les soins de santé profitent à leurs combattants et à leurs communautés. Plus le travail d'une ONG est concret, moins elle rencontre de résistance de la part des talibans.

Le rapport explique que les talibans sont prêts à « accepter des biens et services financés par l'étranger... à condition qu'ils soient fournis de manière discrète, apolitique et avec des bénéfices immédiats tangibles ». ⁸⁸ Cependant, ils sont sceptiques à l'égard des programmes « doux » axés sur des sujets comme les droits de l'homme, la sensibilisation du public et la santé mentale. ⁸⁹



Les hauts responsables de l'ONU en Afghanistan, Roza Otunbayeva et Daniel Endres, à l'hôpital régional d'Herat, rendent visite aux victimes du tremblement de terre meurtrier de magnitude 6,3 qui a frappé l'ouest de l'Afghanistan le 7 octobre 2023. (Photo de l'ONU par Sampa Kangwa-Wilkie)

L'AFGHANISTAN RESTE L'UN DES PAYS LES PLUS PAUVRES DU MONDE

Bien que les niveaux d'aide à l'Afghanistan aient chuté brutalement après la prise de pouvoir des talibans, le pays était jusqu'à récemment l'un des plus grands bénéficiaires d'aide au monde.⁹⁰ En 2022, dernière année pour laquelle des données sont disponibles, l'Afghanistan était le septième bénéficiaire de l'aide globale.⁹¹ Il était également le sixième bénéficiaire de l'aide des États-Unis en 2023, tombant à la neuvième place en 2024, et, en juillet 2024, le deuxième bénéficiaire de l'aide du Royaume-Uni.⁹² Avant la prise de pouvoir des talibans, les donateurs finançaient environ 75 % des dépenses publiques. Lorsque ce financement a brusquement cessé, le système bancaire afghan a failli fermer et environ 90 % des cliniques de santé risquaient de fermer.⁹³ Dans les mois qui ont suivi la prise de pouvoir des talibans, seul le maintien du soutien des donateurs a permis d'éviter l'effondrement total du système de santé.⁹⁴

Aujourd'hui, l'Afghanistan reste l'un des pays les plus pauvres et les moins développés du monde.⁹⁵ À l'été 2024, l'ONU rapportait que 9 ménages sur 10 avaient du mal à se nourrir correctement.⁹⁶ Même avant que les États-Unis ne réduisent toute aide au peuple afghan en 2025, les réductions d'aide d'un certain nombre d'autres pays menaçaient le fragile « équilibre de famine » du pays, une situation dans laquelle la plupart des gens ont à peine de quoi subsister et où une aide étrangère substantielle est nécessaire pour prévenir une véritable famine.⁹⁷

Selon le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, le soutien humanitaire des États-Unis à l'Afghanistan a été « déterminant pour renforcer les réponses d'urgence dans les moments critiques... tout en jouant un rôle central pour éviter la famine ». ⁹⁸

En avril 2025, la porte-parole du Département d'État, Tammy Bruce, a confirmé que les programmes d'aide alimentaire d'urgence en Afghanistan, qui avaient précédemment bénéficié de dérogations leur permettant de poursuivre leurs activités au motif qu'ils étaient « vitaux », avaient été interrompus « afin d'atténuer l'ingérence des talibans ». Parallèlement, le Département d'État a mis fin à d'autres aides financières en espèces, « en raison de préoccupations concernant des abus et un manque de transparence ».

La Belgique, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni ont également annoncé leur intention de réduire leur aide étrangère. En février 2025, le Royaume-Uni a annoncé qu'il réduirait son aide étrangère de 50 % afin de réorienter ses ressources vers la défense, et la France a annoncé qu'elle réduirait de 40 % son budget d'aide. L'Allemagne avait précédemment annoncé son intention de réduire son aide de 2 milliards de dollars en raison de la contraction de son économie. En mars 2025, le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), une importante ONG internationale forte de plusieurs décennies d'expérience en Afghanistan, a déclaré : « Il s'agit de la situation la plus difficile à laquelle le NRC ait été confronté en 22 ans » dans le pays.¹⁰⁰

L'OCHA a indiqué que, sans financement américain, seuls les Afghans ayant les besoins les plus critiques recevront une assistance en 2025. Le PAM a déclaré sur les réseaux sociaux que les interruptions de traitement « pourraient équivaloir à une condamnation à mort pour des millions de personnes confrontées à une faim et une famine extrêmes ». L'OCHA prédit également que si des fonds supplémentaires ne sont pas collectés, jusqu'à sept millions d'Afghans pourraient perdre l'accès aux soins de santé essentiels en 2025. L'OCHA s'attend également à une réduction significative de la couverture des soins de santé primaires et à une capacité de réponse limitée pour les

Des épidémies, une prise en charge limitée de la malnutrition, une réduction de l'aide médicale d'urgence et une augmentation des taux de morbidité et de mortalité due à un accès insuffisant aux interventions vitales. La pression exercée sur les structures de santé restantes, ont-ils déclaré, pourrait également entraîner un effondrement des services dans les zones où les besoins sont importants.¹⁰¹ Une nouvelle contraction économique touchera particulièrement les femmes et les filles, car ce sont souvent elles qui souffrent le plus de la faim.¹⁰²

Mais la simple poursuite de l'aide humanitaire n'est peut-être pas la solution. Une évaluation indépendante de la situation en Afghanistan, réalisée en novembre 2023 et commandée par le Conseil de sécurité de l'ONU, a critiqué la dépendance excessive des donateurs à une aide humanitaire à court terme non durable et a constaté que la poursuite de leur approche actuelle aurait des « conséquences désastreuses pour le peuple afghan et l'ensemble de la région ». ¹⁰³ Le rapport de l'ONU appelait les donateurs à accroître l'aide au développement à long terme, notamment en augmentant le financement des services de base tels que les soins de santé et en investissant dans la reprise économique à long terme du pays.¹⁰⁴ Le rapport appelait également les donateurs à soutenir davantage l'assistance technique fournie par l'ONU au régime taliban dans certains domaines, par exemple en améliorant la transparence sur la manière dont les talibans collectent et dépensent leurs recettes. Ces appels ont été repris par des experts de l'Institut américain pour la paix, de la Commission indépendante pour l'impact de l'aide du Royaume-Uni et du Centre d'études stratégiques et internationales, entre autres.¹⁰⁵



CHAPITRE 2

LES TALIBAN UTILISENT UNE VARIÉTÉ DE MÉTHODES POUR AIDE AU DÉVIATION

Les talibans utilisent tous les moyens à leur disposition, y compris la force, pour s'assurer que l'aide va à la ou les talibans, et non pas à ceux qu'ils ne souhaitent pas. Sous le précédent gouvernement, soutenu par la communauté internationale, les programmes d'aide étaient principalement concentrés dans les zones urbaines contrôlées par le gouvernement et étaient politisés comme élément clé de la stratégie anti-insurrectionnelle.¹⁰⁶ Aujourd'hui, c'est l'inverse qui se produit : les zones rurales, contrôlées par les talibans sous le gouvernement précédent, sont accessibles, et les talibans font pression sur les ONG pour qu'elles concentrent l'aide de manière disproportionnée dans ces zones.¹⁰⁷ À court terme, les talibans tentent de corriger un déséquilibre perçu en orientant l'aide vers des régions du pays négligées et où vivent leurs partisans.¹⁰⁸ Leurs méthodes incluent l'ingérence physique dans l'acheminement de l'aide, qui peut se résumer à la mise en place de quelques barrages routiers. Les responsables locaux interviennent pour choisir les régions, les groupes et les familles qui recevront l'aide.¹⁰⁹ Selon un rapport de 2023 de l'Institut américain pour la paix, les talibans « considèrent de plus en plus [l'aide] comme une simple source de revenus », une source que leur mouvement cherchera à monopoliser et à centraliser.¹¹⁰

Un garde taliban se tient au-dessus de sacs d'aide alimentaire donnés par le gouvernement indien à Kaboul le 18 mai 2025.
(Photo AFP par Wakil Kohsar)

Les talibans utilisent également leur pouvoir réglementaire pour autoriser les ONG à opérer et dans quelles conditions ; ils bloquent et redirigent l'aide pour garantir que la nourriture parvienne aux communautés pachtounes et non aux communautés hazaras ou tadjikes ; ils refusent aux ONG d'opérer à moins qu'elles n'embauchent des entreprises affiliées aux talibans, n'embauchent des individus affiliés aux talibans ou ne s'associent à des ONG appartenant aux talibans. Les ONG qui refusent leurs demandes risquent de voir leurs enregistrements révoqués, de perdre l'autorisation de mettre en œuvre leurs programmes et de voir leurs

comptes bancaires gelés.¹¹¹ Les talibans utilisent leur pouvoir réglementaire pour contrôler la mise en œuvre des programmes et utilisent les négociations requises par ce processus réglementaire comme une opportunité pour exiger des pots-de-vin et d'autres paiements.¹¹² Ils font pression sur l'ONU et les ONG pour qu'elles licencient les employés hazaras, attribuent des contrats à des entreprises affiliées aux talibans, s'associent à des ONG affiliées aux talibans et infiltrent les organisations humanitaires pour faciliter le détournement de l'aide et censurer les reportages à ce sujet.¹¹³

Le pouvoir réglementaire des talibans est assuré par un vaste appareil sécuritaire. Ils utilisent leurs services de renseignement pour détourner l'aide humanitaire vers leurs propres forces militaires, empêcher les ONG de signaler les cas de détournement d'aide et arrêter ou frapper les travailleurs des ONG qui refusent de coopérer.¹¹⁴ Dans certains cas, les agences de l'ONU rémunèrent les talibans pour assurer leur sécurité, même si d'autres agences et experts de l'ONU s'y opposent. Plus précisément, ils rémunèrent Badri 313, une unité du ministère de l'Intérieur dirigée par Sirajuddin Haqqani, qui était jusqu'à récemment sanctionné par les États-Unis et l'ONU pour son implication dans le terrorisme.¹¹⁵ Le FBI avait offert une récompense de 10 millions de dollars pour toute information menant à son arrestation.¹¹⁶

Les talibans estiment qu'ils ont, comme la plupart des gouvernements, la responsabilité d'orienter l'aide et de demander des comptes aux organisations humanitaires.¹¹⁷ Mais le régime taliban n'est pas comme la plupart des autres gouvernements : il a pris le pouvoir par la force et répond à la défiance des Afghans en première ligne de l'acheminement de l'aide par des mesures violentes et punitives.¹¹⁸

Selon la base de données sur la sécurité des travailleurs humanitaires, en 2024, près de 400 travailleurs humanitaires ont été tués en Afghanistan, plus de 100 ont été kidnappés et plus de 200 ont été blessés.¹¹⁹ Selon le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, sur les 127 incidents humanitaires enregistrés en janvier 2025, les talibans étaient responsables de 83 %. (L'OCHA suit une grande variété d'incidents allant de l'interférence dans le recrutement du personnel à l'arrestation et à la violence contre le personnel.)¹²⁰

Les talibans semblent de plus en plus habiles à détourner l'aide à mesure qu'ils consolident leur pouvoir.¹²¹ En 2022, de hauts responsables du Programme alimentaire mondial ont informé l'État que l'ingérence dans l'acheminement de l'aide s'était considérablement aggravée. En avril de la même année, de hauts responsables du PAM ont décrit les récentes ingérences comme ayant été « tolérées par les autorités centrales », contrairement aux précédentes qui « semblaient localisées et non approuvées par les autorités de Kaboul ». ¹²² En août suivant, un haut responsable humanitaire de l'ONU a déclaré à State que « l'ingérence des talibans dans les opérations de secours avait régulièrement augmenté ces derniers mois ». ¹²³

Les talibans et les individus qui leur sont associés peuvent également utiliser des méthodes plus sophistiquées pour tirer profit de l'aide humanitaire, comme la manipulation de la valeur de la monnaie afghane lorsque le financement de l'aide, sous forme de dollars américains, transite par la banque centrale (voir chapitre 3).¹²⁴ Enfin, la présence même de l'aide étrangère pour les services sociaux tels que les soins de santé permet aux talibans de transférer une plus grande partie de leur budget vers le secteur de la sécurité.¹²⁵

LES TALIBAN PROFITENT DE LA CORRUPTION DE L'ONU, SELON LES PERSONNES INTERROGÉES Au

cours des entretiens menés pour ce rapport, le SIGAR a été confronté à plusieurs reprises à des allégations selon lesquelles des fonctionnaires de l'ONU exigeraient des pots-de-vin afin d'attribuer des contrats à des entreprises et des ONG.¹²⁶ En raison d'un manque d'accès depuis la prise de pouvoir par les talibans, le SIGAR n'a pas pu confirmer ces allégations, mais elles correspondent à l'image d'une culture du « payer pour jouer » décrite dans un rapport de février 2023 d'une organisation à but non lucratif fournissant une analyse humanitaire indépendante, qui a constaté que les ONG afghanes interrogées ont déclaré que « les demandes de pots-de-vin ou d'un pourcentage d'un contrat pour obtenir un financement » étaient l'un de leurs plus grands défis.¹²⁷

Dix personnes, interrogées indépendamment par le SIGAR, ont expliqué comment de hauts fonctionnaires de l'ONU en Afghanistan, y compris des expatriés, avaient comploté pour tirer profit personnellement de l'afflux d'aide. Ces personnes ne se connaissaient pas, occupaient des postes variés et offraient des points de vue très différents. Compte tenu de la menace qui pèse sur elles, la quasi-totalité des personnes interrogées à ce sujet ont souhaité garder l'anonymat. Parmi elles figuraient un fonctionnaire et un ancien fonctionnaire de l'ONU, un ancien haut fonctionnaire du gouvernement afghan, un homme d'affaires, un militant de la société civile afghane et des employés d'entreprises et d'ONG sous contrat avec l'ONU.¹²⁸ Par exemple, le directeur d'une ONG a déclaré : « 70 % des contrats [de l'ONU] impliquent une rémunération. »¹²⁹

La plupart des allégations entendues par le SIGAR concernaient des employés du PAM, qui a été le principal bénéficiaire de l'aide américaine et de l'aide globale à l'Afghanistan depuis la prise de pouvoir des talibans. (Le PAM a reçu environ un tiers de toute l'aide américaine à l'Afghanistan depuis la prise de pouvoir des talibans.)¹³⁰ Cependant, le SIGAR a entendu des allégations similaires concernant le personnel travaillant pour huit autres agences des Nations Unies.¹³¹

Les personnes interrogées ont déclaré au SIGAR que les fonctionnaires de l'ONU exigeaient des pots-de-vin des entreprises et des ONG souhaitant obtenir des contrats auprès de leurs agences. Ils ont précisé que ces pots-de-vin étaient calculés en pourcentage du contrat en jeu, les estimations variant entre 5 et 50 %.¹³² Un ancien haut responsable du gouvernement afghan a expliqué que la taille du contrat détermine si le personnel senior de l'ONU est impliqué ; pour les contrats plus petits, le personnel junior de l'ONU perçoit des pots-de-vin.¹³³

Selon le même ancien responsable, le personnel de l'ONU sélectionne les entrepreneurs retenus avant le début de la procédure d'appel d'offres officielle.¹³⁴ Un directeur d'ONG a déclaré au SIGAR qu'après avoir assisté à une réunion de pré-appel d'offres organisée par une agence de l'ONU, le personnel de l'ONU a exigé des pots-de-vin. Son organisation ayant refusé de payer, le personnel a disqualifié l'entreprise pendant la procédure d'appel d'offres. Il a décrit son désespoir de voir ses concurrents, qui, selon lui, versent des pots-de-vin, prendre des parts de marché croissantes à son ONG.¹³⁵ Il a précisé que lorsqu'une entreprise ou une ONG refuse de verser des pots-de-vin au personnel de l'ONU, les agences de l'ONU refusent de le rémunérer pour son travail. Lorsque cela crée des problèmes de trésorerie et entrave leur capacité à exécuter leurs tâches, ils sont licenciés pour « non-performance ». Il a également expliqué que les fonctionnaires de l'ONU truquent les appels d'offres en faveur de fournisseurs spécifiques en les informant à l'avance de leurs concurrents des nouvelles annonces de marchés publics, en leur fournissant des informations privilégiées sur les critères secrets d'évaluation des offres et en rendant les exigences volontairement vagues afin de pouvoir sélectionner arbitrairement les entreprises versant des pots-de-vin.¹³⁶

Le personnel de l'ONU conditionnerait également ses décisions d'attribution à l'exigence que les entrepreneurs embauchent des membres de leur famille comme sous-traitants et leurs candidats préférés comme employés.¹³⁷ Plusieurs personnes interrogées ont déclaré au SIGAR que le personnel de l'ONU oriente les affaires vers les ONG locales dans lesquelles ils détiennent des participations.¹³⁸ Pour prendre leurs décisions contractuelles, les agences de l'ONU s'appuient sur des comités de sélection composés de membres du personnel de différents départements, notamment des finances, des achats et des programmes. Les sources du SIGAR ont déclaré que ces membres du personnel s'entendent pour soutirer des pots-de-vin aux entreprises soumissionnaires.¹³⁹

Un directeur d'ONG a soupçonné que les écarts financiers étaient liés à la collusion du PAM avec l'entrepreneur et les talibans, tandis qu'un homme d'affaires a déclaré à SIGAR qu'une agence des Nations Unies travaillait avec les talibans pour extorquer des pots-de-vin aux entrepreneurs.¹⁴⁰ Le directeur de l'ONG a déclaré que cela crée une relation entre les responsables de l'ONU, les responsables talibans et le personnel de l'entrepreneur qu'il a décrite comme « un triangle ». ¹⁴¹

Français Un responsable d'ONG a expliqué à SIGAR que « les Taliban, en particulier les Haqqanis, . . . utilisent tous les leviers de la bureaucratie d'État pour empêcher une entreprise . . . [d'opérer] dans le pays » si elles refusent d'ajouter un vice-président taliban ou un autre actionnaire ayant un pouvoir de décision majeur. Selon le responsable, ces personnes sont souvent les proches parents de responsables talibans et bénéficient d'une part des bénéfices de l'entreprise sans avoir à y investir quoi que ce soit.¹⁴² Il a dit à SIGAR qu'un ami qui dirige une entreprise fournissant du carburant à l'ONU avait été contraint d'accepter un parent du ministre de l'Intérieur Sirajuddin Haqqani comme partenaire « même s'il n'avait pas investi un centime ». ¹⁴³ Un militant de la société civile a dit à SIGAR qu'une entreprise ayant d'importants contrats avec l'ONU appartient à un haut dirigeant taliban et que l'entreprise a soudoyé le personnel du PAM pour remporter le contrat. Les principaux sous-traitants de l'ONU fournissent « un soutien direct aux talibans en termes d'argent, de nourriture et même de soutien logistique », a-t-il ajouté.¹⁴⁴ Un responsable de la surveillance tierce du PAM a également déclaré à SIGAR que l'entreprise avait des liens avec les talibans et a déclaré qu'elle « payait les talibans pour leur protection à chaque étape de la mise en œuvre ». ¹⁴⁵

En Irak, le Programme des Nations Unies pour le développement a été impliqué dans un système de pots-de-vin. En janvier 2024, le Guardian a fait état d'un système de pots-de-vin mis en place par le personnel du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) travaillant en Irak dans le cadre du programme de Facilité de financement pour la stabilisation, dont les États-Unis étaient alors le plus grand donateur.¹⁴⁶ Trois employés et quatre entrepreneurs ont accusé le personnel du PNUD d'avoir exigé des pots-de-vin pouvant atteindre 15 % du montant du contrat en échange de l'attribution des contrats. Les sources du Guardian ont décrit « une structure incitative perverse dans laquelle les employés de l'ONU, désireux de "conserver leurs salaires confortables", collaboraient avec des fonctionnaires du gouvernement [irakien] pour identifier de nouveaux projets, les rapports d'avancement enjolivant les résultats afin de justifier des financements supplémentaires ». ¹⁴⁷ Les employés du PNUD ont décrit une « culture de la peur et de l'impunité » dans laquelle les responsables du PNUD, qui avaient développé des relations étroites avec leurs homologues gouvernementaux, utilisaient ces relations pour se soustraire à toute responsabilité et pour exercer des représailles contre les employés qui s'exprimaient.¹⁴⁸

Le même militant de la société civile a également déclaré au SIGAR que les talibans accroissent leur pouvoir en usant de leur influence sur les contractants de l'ONU pour orienter les fonds vers leurs partisans. « La stratégie des talibans consiste à utiliser les agences [de l'ONU] comme instruments de pouvoir, en orientant l'aide de manière à consolider leur contrôle tout en privant les communautés vulnérables d'un soutien essentiel », a déclaré le militant.¹⁴⁹ Cette allégation est cohérente avec un rapport de l'Institut américain pour la paix qui a constaté que « les talibans ont infiltré et influencé efficacement la plupart des programmes d'aide gérés par l'ONU ». ¹⁵⁰ Un ancien haut responsable du gouvernement afghan a exprimé des inquiétudes similaires concernant « la répartition déséquilibrée de l'aide par l'ONU », dans laquelle « l'aide est principalement destinée aux zones considérées comme favorables au pouvoir » et non aux populations tadjikes et hazaras les plus démunies du nord et du centre du pays.¹⁵¹ Il a également déclaré au SIGAR que l'ONU privilégie les « entreprises de logistique proches des talibans ». ¹⁵² Plusieurs entreprises et ONG qui font des affaires avec l'ONU auraient des liens avec les talibans.¹⁵³

L'ampleur des contrats du PAM, parfois de plusieurs centaines de millions de dollars, permet aux entreprises qui les remportent de gagner en taille, en statut et en influence. Par exemple, un militant de la société civile a déclaré au SIGAR que deux entreprises bénéficiant d'importants contrats du PAM ont également des contrats de fourniture de nourriture à l'armée talibane. Il a affirmé que certains sous-traitants du PAM sont impliqués dans le trafic de drogue et d'armes et financent le terrorisme.¹⁵⁴

L'ONU finance le réseau Haqqani pour sa sécurité

Français Les agences de l'ONU paient les talibans pour assurer la sécurité de leurs bureaux et des escortes armées pour leurs convois lorsqu'ils se déplacent dans le pays - une pratique que l'ONU a défendue comme nécessaire pour protéger ses employés.¹⁵⁵ Sous le gouvernement précédent, l'ONU payait le gouvernement pour des escortes armées, qu'elle utilisait largement.¹⁵⁶ De même, les talibans ont fourni des escortes armées pour les convois d'aide dans les régions du pays qu'ils contrôlaient, mais ils l'ont généralement fait gratuitement - à un moment où une véritable guerre était en cours.¹⁵⁷ Trois personnes, dont un responsable de l'ONU, ont déclaré à SIGAR que le bataillon Badri 313, une unité militaire d'élite sous le contrôle du réseau Haqqani, assure la protection de plusieurs bases de l'ONU, y compris à Kaboul.¹⁵⁸

Payer les talibans pour la sécurité est controversé parmi les agences de l'ONU et la communauté humanitaire au sens large.¹⁵⁹ Les directives de l'ONU autorisent le recours à des escortes armées, mais seulement en dernier recours.¹⁶⁰ Payer des organisations armées pour assurer leur sécurité peut avoir des conséquences importantes. Au Soudan, l'ONU a financé les Forces de soutien rapide (FSR) pour sécuriser les convois humanitaires. Les FSR, une milice issue du conflit au Darfour dans les années 2000, ont ensuite soutenu de multiples coups d'État et lancé des attaques contre le gouvernement. L'ONU doit désormais être protégée du groupe même qu'elle finançait pour assurer sa protection .

Français Selon les sources du SIGAR, certaines agences de l'ONU, comme le PAM, ont rapidement accepté les demandes des talibans de les payer pour des escortes armées, tandis que d'autres, dont le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU, s'y sont opposés.¹⁶² Un responsable d'ONG a critiqué les paiements de l'ONU comme étant de la « corruption formalisée » et a allégué que l'ONU avait fait pression sur les ONG pour qu'elles suivent le mouvement.¹⁶³ Un partenaire de mise en œuvre a admis que les talibans avaient fait pression sur son organisation pour qu'elle les paie pour la sécurité, mais a déclaré qu'ils avaient pu refuser.¹⁶⁴ Un autre responsable d'ONG a déclaré au SIGAR qu'une troisième ONG avait été retirée de sa coalition d'ONG pour avoir payé les talibans pour la sécurité, en violation de la politique du donateur.¹⁶⁵

D'autres critiques étaient plus nuancées. Refugees International a demandé que les escortes armées ne soient utilisées que lorsque cela est nécessaire pour la sécurité et qu'elles soient progressivement supprimées ailleurs.¹⁶⁶ Une ancienne responsable de l'ONU a déclaré au SIGAR avoir adopté une position similaire. « Dans les zones où la présence de l'EI-K était connue, cela était logique, mais dans d'autres zones, une fois les combats terminés, rien ne justifiait une escorte armée », a-t-elle déclaré.¹⁶⁷

Des recherches menées par le Comité international de la Croix-Rouge ont révélé que le recours excessif du secteur humanitaire aux escortes armées en Afghanistan n'est pas inhabituel ; dans les zones dangereuses, c'est devenu la règle, mais les avantages liés au recours à ces services de sécurité ne compensent pas nécessairement les risques.¹⁶⁸ Une étude de 2022 sur la réponse de l'ONU à la crise au Yémen a critiqué le recours excessif aux escortes armées dans le pays, notamment celles assurées par des soldats du Conseil de transition du Sud, reconnu internationalement, qui contrôle une partie du pays. Elle a qualifié les paiements de l'ONU pour ce service de « contribution de fait aux forces combattantes [du gouvernement] ». ¹⁶⁹

LES TALIBAN UTILISENT LEURS SERVICES DE RENSEIGNEMENT POUR DÉTOURNER L'AIDE, PARFOIS PAR LA FORCE

La Direction générale du renseignement (DGRI) des talibans semble être l'organe chargé de l'application de leurs pratiques de diversion, veillant à ce que les responsables de la mise en œuvre acheminent l'aide là où ils sont indiqués et les empêchant de signaler les incidents de détournement. Plusieurs personnes interrogées ont déclaré au SIGAR avoir subi ou avoir eu connaissance d'ingérences de la part de la DGRI à divers degrés.¹⁷⁰ Un rapport de l'ONU de 2023 a révélé que la DGRI avait fait preuve de sévérité dans ses relations avec les ONG, affirmant que des responsables de la DGRI avaient perquisitionné les bureaux de nombre d'entre elles et arrêté leur personnel.¹⁷¹

Français Plusieurs personnes interrogées ayant une expérience directe de l'Afghanistan ont déclaré au SIGAR que l'aide était destinée aux bases militaires et aux soldats talibans dans plusieurs provinces.¹⁷² Un militant de la société civile afghane a déclaré que les talibans font pression sur les ONG pour qu'elles fournissent de la nourriture et de l'argent à cinq grandes bases militaires de la province de Daykundi. Pendant ce temps, les familles nécessiteuses appartenant à des populations que les talibans considèrent comme des ennemis, comme les Hazaras, reçoivent très peu de nourriture, et une grande partie de ce qu'elles reçoivent est avariée.¹⁷³ Un responsable d'ONG afghane a déclaré au SIGAR qu'il était au courant de détournements de nourriture vers des écoles religieuses et des camps militaires talibans où des membres d'Al-Qaïda et d'autres étrangers étaient entraînés.¹⁷⁴ Il a également déclaré qu'il était en fuite pour avoir documenté ce détournement d'aide alimentaire.

Un responsable d'une ONG afghane responsable de la distribution de nourriture du PAM, qui a accepté d'être interviewé au péril de sa vie, a décrit de multiples situations dans lesquelles il a été contraint de détourner de la nourriture vers des soldats talibans, des membres des talibans et leurs familles.¹⁷⁵

Il a déclaré que des responsables du renseignement au niveau du district, ainsi que des responsables civils jusqu'au niveau provincial, étaient impliqués dans le détournement.¹⁷⁶ Il a déclaré à SIGAR qu'il avait observé des soldats talibans armés et en uniforme prendre de la nourriture dans les entrepôts du PAM en présence de responsables du renseignement taliban, et il pensait que le responsable du PAM pour cette province était pleinement au courant de cela.¹⁷⁷ Un autre ancien responsable d'ONG a déclaré à SIGAR qu'il avait également vu des talibans armés dans les entrepôts du PAM.¹⁷⁸

Une personne travaillant pour le PAM dans le domaine de la surveillance par des tiers dans une autre région d'Afghanistan a déclaré au SIGAR que les services de renseignement des talibans l'empêchaient de faire son travail : tout signalement de fraude ou de détournement était transmis aux talibans, qui ripostaient en frappant les membres de son équipe. Il a ajouté que cela l'avait contraint, lui et ses collègues, à s'autocensurer.¹⁷⁹ Un militant de la société civile pensait également que les employés du PAM étaient en contact direct avec le GDI et que, par conséquent, les observateurs tiers ne pouvaient signaler avec précision aucun acte répréhensible « car leur vie serait en danger ». ¹⁸⁰ Un directeur d'ONG, arrêté à plusieurs reprises par le GDI, a déclaré au SIGAR qu'il pensait que toutes les ONG étaient soumises à la surveillance gouvernementale.¹⁸¹

Outre le détournement de l'aide et l'intimidation des agents de distribution, le GDI et d'autres membres des forces de sécurité talibanes semblent utiliser la distribution de l'aide, y compris l'accès aux soins médicaux, pour retrouver et exercer des représailles contre d'anciens membres des Forces nationales de défense et de sécurité afghanes ayant servi sous le gouvernement soutenu par la communauté internationale. Un militant de la société civile a déclaré au SIGAR que les talibans souhaitent obtenir les listes de bénéficiaires des ONG afin de pouvoir identifier les membres de l'ancien gouvernement.¹⁸² Un autre responsable d'ONG a déclaré que, bien que son ONG ne souhaitait pas fournir d'informations aux talibans, ceux-ci « ont installé une table devant l'un de nos points de distribution et [ont] pris les noms des bénéficiaires ». ¹⁸³

Les régimes hostiles interfèrent souvent dans l'acheminement de l'aide

Les talibans ne sont pas les seuls à recourir à ces tactiques ; l'ingérence des services de renseignement et des forces de sécurité dans l'acheminement de l'aide constitue également un grave problème dans d'autres pays. Sous le gouvernement syrien de Bachar el-Assad, les donateurs étaient parfois contraints de mettre en œuvre leurs programmes par l'intermédiaire d'une entité affiliée au gouvernement, le Croissant-Rouge arabe syrien. Plusieurs hauts responsables de l'ONU ont déclaré au Centre d'études stratégiques et internationales que c'était la première fois qu'ils voyaient l'ONU autoriser une seule agence affiliée au gouvernement à acheminer l'aide.¹⁸⁴ Parmi les ONG syriennes interrogées sous le régime d'Assad par People Demand Change, une société de développement axée sur le Moyen-Orient, 85 % ont déclaré avoir subi des ingérences de la part des forces de sécurité. L'une d'elles a déclaré : « Les services de renseignement [syriens] contrôlent le système d'aide humanitaire. Ils n'ont pas besoin de le voler. » ¹⁸⁵

L'ingérence des forces gouvernementales constitue également un problème au Soudan, où l'organisme chargé de réguler l'aide humanitaire, la Commission d'aide humanitaire, est étroitement associé aux services de renseignement militaire. Des agents du renseignement sont postés dans les bureaux de la Commission pour contrôler l'acheminement de l'aide.¹⁸⁶

LE DÉTOURNEMENT DE L'AIDE PREND ÉGALEMENT LA FORME D'UNE INTERFÉRENCE DANS LA SÉLECTION DES PARTENAIRES, DES FOURNISSEURS ET DU PERSONNEL DES ONG

L'un des outils les plus efficaces dont dispose tout pays bénéficiaire d'aide étrangère pour intervenir dans les activités des ONG est sa capacité réglementaire. Les donateurs ont généralement leurs propres objectifs de politique étrangère liés au financement qu'ils accordent ; les bénéficiaires souhaitent recevoir ce financement, mais pas ce qu'ils perçoivent comme une ingérence étrangère.¹⁸⁷

Français En Afghanistan, l'acheminement de l'aide est soumis à une loi talibane de 2022 qui, selon l'Afghanistan Analysts Network, a marqué « le début d'une position réglementaire plus agressive à l'égard du travail humanitaire ».188 Des négociations controversées sur la mise en œuvre de la loi, menées par la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) en septembre de la même année, ont finalement convaincu les talibans d'accepter des changements importants, notamment la suppression de l'obligation pour les ONG de partager les noms des bénéficiaires avec les talibans, ce que les travailleurs humanitaires ont trouvé particulièrement problématique.189 (Les règlements du PAM, par exemple, exigent que les informations sur les bénéficiaires restent confidentielles.190) Malgré cela, la loi oblige les ONG à partager leurs données d'enquête et d'évaluation avec les talibans.191 Certaines personnes interrogées ont déclaré que les talibans ont toujours

un certain accès aux noms des bénéficiaires de l'aide, ce qui leur permet de riposter contre des personnes qu'ils considèrent comme des ennemis, comme les employés de l'ancien gouvernement afghan.192

Malgré les assurances du Département d'État au SIGAR selon lesquelles il « n'a pas connaissance de financements alloués à des partenaires de mise en œuvre ou à des sous-bénéficiaires ayant des liens avec les talibans », il existe des preuves que les talibans orientent régulièrement leurs financements vers leurs ONG préférées.193 Selon l'Institut américain pour la paix, « les talibans ont encouragé la création d'organisations de la société civile et d'ONG amies, voire directement financées. Une association d'ONG a signalé que plus de 100 nouvelles organisations avaient déposé une demande d'adhésion au cours du seul premier trimestre 2022. »194 Un autre responsable d'ONG a déclaré qu'il existe désormais une plaisanterie récurrente selon laquelle il existe trois catégories d'ONG : « les ONG internationales, les ONG nationales et les ONG talibanes. »195

Un responsable du département d'État, en réponse à une enquête officielle, a déclaré au SIGAR que les talibans avaient révoqué l'enregistrement de quatre ONG tadjikes qui mettaient en œuvre le programme d'intervention d'urgence sanitaire de l'UNICEF fin 2022. Leur radiation les a forcées à cesser leurs activités, car l'UNICEF exige que ses partenaires soient légalement enregistrés dans les pays où ils opèrent.196 Un responsable d'ONG a expliqué au SIGAR que cela était dû au fait qu'elles étaient toutes dirigées par des Tadjiks.197 Un militant de la société civile a déclaré au SIGAR que le PAM sélectionne les entreprises et les organisations parce qu'elles « sont affiliées aux talibans ou entretiennent des relations étroites avec eux ». Les fournisseurs appartenant à des dirigeants talibans ou ayant des liens avec les talibans permettent aux ONG de « faire leur travail sans aucune difficulté... [et] de naviguer dans le système judiciaire taliban », a-t-il déclaré.198

Plusieurs personnes interrogées ont déclaré au SIGAR que les talibans rendent extrêmement difficile l'importation de médicaments, soit en les confiscant purement et simplement, soit en retardant leur distribution jusqu'à leur date d'expiration. Ensuite, ont déclaré les personnes interrogées, elles forcent les ONG à acheter des médicaments auprès de leurs fournisseurs préférés, en prélevant une part pour elles-mêmes.199

Les négociations complexes sur les protocoles d'accord peuvent favoriser les diversions. L'une des principales méthodes utilisées par les talibans pour

empêcher les agences de l'ONU de s'associer à des ONG qu'ils jugent inacceptables est le refus de signer les protocoles d'accord (MOU). La loi régissant les opérations des ONG exige que chaque ONG s'enregistre pour obtenir une licence auprès du ministère national de l'Économie et signe un MOU avec le régime taliban. La loi ne précise pas quel type de documents doivent être soumis ni qui doit signer (au-delà des noms des institutions), mais l'absence de MOU rend illégal

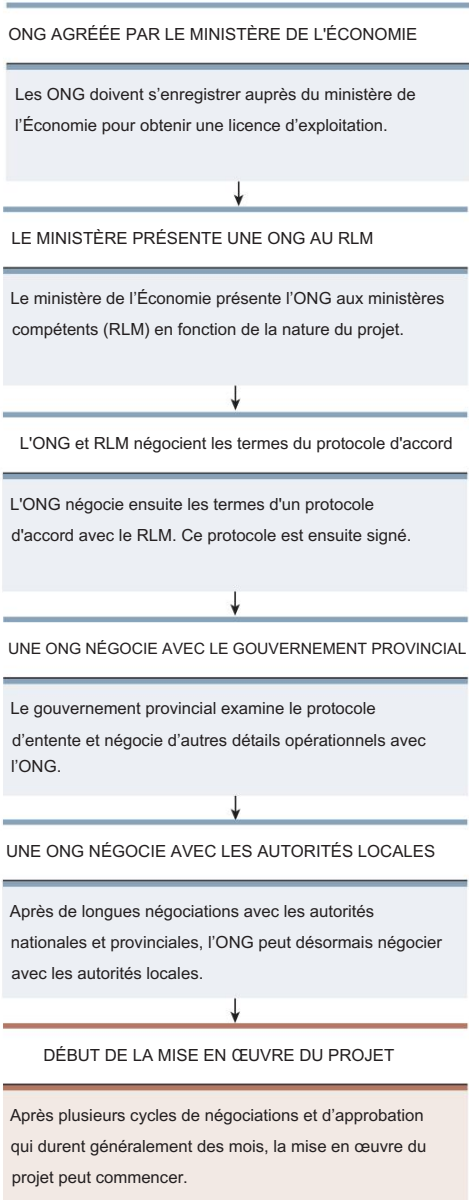
une ONG pour fonctionner.²⁰⁰ Les talibans exploitent cette ambiguïté juridique. De nombreuses personnes interrogées ont décrit le processus d'obtention d'un protocole d'accord comme ardu, imprévisible et totalement inévitable.²⁰¹ Un protocole d'accord examiné par SIGAR comportait un langage vague exigeant que l'organisation suive « les points de vue islamiques, les valeurs islamiques, les bonnes traditions et les valeurs culturelles », sans préciser ce que cela signifiait en pratique.²⁰²

En avril 2025, le SIGAR a publié un audit des protocoles d'accord que les partenaires de mise en œuvre du Département d'État avaient signés avec les talibans. Le SIGAR a constaté que « l'obligation faite aux talibans de conclure des protocoles d'accord leur confère un puissant moyen d'influencer les activités financées par les États-Unis ». L'audit a déterminé que « même si l'État n'est pas spécifiquement tenu d'examiner et d'approuver les protocoles d'accord, le ministère devrait globalement comprendre son devoir de connaître les activités des partenaires de mise en œuvre, y compris la responsabilité de connaître la manière dont ces protocoles sont négociés et appliqués ». Il a constaté que cela était nécessaire pour garantir le respect des exigences du Manuel des affaires étrangères, de la Directive sur l'aide fédérale et du Code des règlements fédéraux exigeant que l'État soit informé des activités de ses partenaires de mise en œuvre.²⁰³

L'ampleur de l'ingérence des talibans semble varier selon le secteur et le ministère concernés. Une grande ONG a signé des protocoles d'accord avec deux ministères différents pour le même projet. L'un exigeait une « collaboration » avec le ministère pour le recrutement, tandis que l'autre stipulait que l'ONG était seule responsable du recrutement de son personnel.²⁰⁴

Après la signature du protocole d'accord, les ONG doivent obtenir des approbations supplémentaires auprès des responsables provinciaux et de district, et à chaque niveau, les négociations reprennent de zéro, indépendamment de ce qui a été approuvé précédemment.²⁰⁵ Chaque niveau d'interaction introduit des possibilités d'interférence, de diversion et de corruption.²⁰⁶ Une seule mauvaise réunion avec un responsable taliban peut détruire des mois de consensus établis avec d'autres responsables. En septembre 2023, un an après l'annonce de la nouvelle loi sur la réglementation des ONG, le ministère de l'Économie a adressé une lettre aux directions provinciales de l'économie contenant des directives officielles sur les responsabilités des directions et des ONG. Les ONG ont exprimé leurs inquiétudes concernant les nouvelles exigences, notamment la propriété des biens des ONG par les Taliban, leur implication dans les achats et le recrutement des ONG, et leur approbation des ateliers, séminaires et rassemblements des ONG.²⁰⁷ Il semble que les préoccupations des ONG n'aient jamais été prises en compte au niveau national, bien qu'au début de 2024, une ONG d'éducation ait été interdite par les Taliban pour avoir refusé de remettre ses actifs et ses programmes sous leur contrôle.²⁰⁸

FIGURE 1
COMMENT METTRE EN ŒUVRE UN PROJET SOUS
LES TALIBAN



Source : Responsable d'ONG, entretien avec le SIGAR, 10 mars 2023 ; Responsable d'ONG, entretien avec le SIGAR, 30 mars 2023 ; partenaire de mise en œuvre, entretien avec le SIGAR, 27 avril 2023 ; ancien responsable d'ONG, entretien avec le SIGAR, 16 mai 2023 ; Responsable d'ONG, entretien avec le SIGAR, 25 août 2023 ; Directeur d'ONG, entretien avec le SIGAR, 2 octobre 2023 ; Émirat islamique d'Afghanistan, « La procédure de coordination des activités et de réglementation des institutions nationales et étrangères et des ONG » ; Unité des affaires afghanes, « Notes du terrain, 11 octobre 2022 » ; 22 octobre 2022 ; Unité des affaires afghanes, « Notes du terrain du 31 octobre 2022 », 1er novembre 2022.

Français Agir sans protocole d'accord n'est pas une option réaliste à long terme. Un responsable d'ONG a déclaré au SIGAR que son organisation avait tenté de travailler sans protocole d'accord, mais que des agents des services de renseignement talibans l'avaient arrêté, lui et son personnel, à plusieurs reprises pour cela.²⁰⁹ Début octobre 2022, le ministère taliban de l'Économie a menacé de suspendre les activités humanitaires d'une des organisations partenaires de l'USAID parce qu'elle opérait sans protocole d'accord signé. À ce moment-là, un autre partenaire de l'USAID n'avait pas pu mettre en œuvre son programme d'aide pendant trois mois car il attendait que le ministère de la Santé publique signe son protocole d'accord.²¹⁰ Plus tard dans le mois, le ministère taliban de la Santé publique a envoyé une lettre aux directions provinciales de la santé publique ordonnant la suspension de tous les projets de santé des ONG qui n'avaient pas de protocole d'accord, ce qui a perturbé plusieurs ONG de santé.²¹¹ Les talibans obligent également les ONG à travailler avec des ONG, des fournisseurs et des entrepreneurs affiliés aux talibans ou appartenant aux talibans. Par exemple, un responsable d'ONG a déclaré au SIGAR que le ministère de la Santé publique n'approuverait leur projet que s'ils sous-traitaient le travail à l'ONG choisie par le ministère.²¹² Un responsable de l'UNICEF a déclaré au SIGAR que les entreprises obtiennent des contrats pour soutenir les programmes d'aide en raison de leurs relations avec les gouverneurs de province ou de district talibans, dont les autorisations sont nécessaires à la mise en œuvre des programmes. Il a cité des exemples de contrats d'achat de manuels scolaires confiés par des responsables locaux à des entreprises affiliées aux talibans.²¹³ De même, cinq responsables d'ONG ont déclaré au SIGAR que les talibans les obligeaient à louer des voitures et des maisons directement auprès des responsables talibans ou à faire appel à des fournisseurs affiliés aux talibans.²¹⁴

Les talibans obligent les ONG à embaucher leurs partisans, qui facilitent le détournement de l'aide de l'intérieur

Étant donné que les ONG doivent être légalement enregistrées, les gouvernements peuvent intervenir dans leur recrutement.²¹⁵ En fin de compte, un régime peut contrôler l'acheminement de l'aide en obligeant les ONG à recruter un nombre important de partisans et de sympathisants du gouvernement. Lorsque suffisamment d'employés sont remplacés, l'ingérence des talibans dans le recrutement transforme une ONG en organisation talibane.

L'ingérence des talibans dans le recrutement des ONG est omniprésente.²¹⁶ En août 2023, le SIGAR a interrogé sept ONG de différents secteurs et régions sur les ingérences dans le recrutement. Une seule, à Hérat, a déclaré ne pas avoir été confrontée à ce problème. Un employé d'ONG dans la province de Ghor a estimé qu'au moins 20 % des employés des ONG internationales étaient affiliés aux talibans.²¹⁷ Un autre ancien responsable d'ONG a déclaré au SIGAR que le gouverneur provincial taliban identifiait les personnes à embaucher par l'organisation.²¹⁸

Français Un autre responsable d'ONG a déclaré que son organisation avait reçu plusieurs lettres des talibans leur ordonnant de donner la priorité aux soldats talibans lors de l'embauche.²¹⁹ Le SIGAR a obtenu deux protocoles d'accord entre des ONG et le ministère du Travail et des Affaires sociales qui incluent une clause exigeant une « collaboration » avec un représentant taliban lors de l'embauche du personnel.²²⁰ Cependant, les expériences varient : un travailleur d'une ONG dans la province de Balkh a déclaré que les talibans sont intervenus « officieusement et indirectement », tandis qu'un travailleur dans la province de Ghor a décrit un système d'ingérence géré par les autorités provinciales.²²¹ Le SIGAR a également vu des protocoles d'accord exigeant l'implication des talibans dans l'embauche, ainsi que plusieurs câbles du Département d'État tirant la sonnette d'alarme sur l'ampleur de l'ingérence des talibans dans l'embauche.²²²

Dans certains cas, les talibans exigent d'une ONG qu'elle inscrive une personne sur leur liste de paie pour percevoir un salaire sans même se présenter au travail. Un ancien responsable d'ONG a déclaré au SIGAR que « de nombreuses ONG ont dû embaucher un ou deux membres talibans. Ce ne sont pas des employés officiels, et nous ne les voyons jamais au bureau... Ils ont simplement été présentés par des dirigeants clés des talibans, et on nous a dit qu'ils recevraient désormais un salaire de notre ONG. »²²³ D'autres ont déclaré au SIGAR que l'embauche de membres des talibans peut être avantageuse pour leurs ONG, car avoir un membre du personnel affilié aux talibans facilite les négociations avec le régime (une règle générale qui s'appliquait également sous le gouvernement précédent).²²⁴

Certains de ces employés d'ONG affiliés aux talibans sont là pour surveiller et diriger le travail d'une organisation de l'intérieur.

Un responsable d'ONG a déclaré au SIGAR : « Nous sommes tenus d'embaucher des responsables talibans, et ils influencent ensuite notre travail. »²²⁵ En décembre 2023, la Direction générale du renseignement des talibans a annoncé que les ONG ne pouvaient embaucher que des candidats munis d'une lettre d'approbation du GDI.²²⁶ En février 2024, certaines ONG ont signalé une pression croissante de la part des responsables talibans des provinces et des districts pour qu'ils fournissent les listes de noms et autres informations personnelles de leurs employés. Une agence des Nations Unies a déclaré à l'État que ces demandes n'étaient pas nouvelles, mais que l'implication du GDI l'était.²²⁷

Si une ONG refuse toute ingérence dans les recrutements, les talibans peuvent tout simplement refuser de signer leur protocole d'accord, ce qui entraîne sa fermeture. Un responsable d'ONG a raconté au SIGAR l'histoire d'un projet de nutrition pour lequel les talibans avaient fourni une liste de personnes qu'ils souhaitaient embaucher. Lorsque l'ONG a annoncé aux talibans qu'elle n'embaucherait que des employés qualifiés, des mois de négociations ont suivi sans aucun accord. Finalement, le projet n'a jamais été mis en œuvre et les fonds ont été restitués au donateur.²²⁸ Un médecin et directeur de programme d'une ONG a déclaré au SIGAR qu'une ONG internationale autorisait les talibans à sélectionner le personnel des équipes de santé mobiles dans les zones contrôlées par les talibans, car toute résistance à cette ingérence aurait des conséquences désastreuses. Le médecin a témoigné de son expérience : à Kunduz, sous contrôle taliban, avant l'effondrement, les talibans ont fermé son bureau, arrêté son personnel et menacé de violences lorsqu'il s'opposait à une telle ingérence dans les recrutements.²²⁹

Plusieurs sources ont indiqué au SIGAR que l'ingérence dans les recrutements semble être biaisée en faveur des Pachtones. Elles ont indiqué que la discrimination ethnique, qui existait sous le gouvernement précédent, s'est aggravée sous les talibans, les personnes interrogées ayant observé que les non-Pachtones étaient systématiquement exclus des emplois dans le secteur humanitaire.²³⁰ Un responsable d'ONG a déclaré qu'un ministère taliban avait refusé de travailler avec l'un des employés de son organisation ne parlant pas le pachtoone, exigeant qu'ils lui envoient quelqu'un qui parle le pachtoone. Son organisation a été contrainte de remplacer une partie de son personnel appartenant à une minorité par des Pachtones.²³¹

Une stratégie utilisée par les partenaires de l'USAID pour éviter d'attribuer des contrats à des ONG affiliées aux talibans a consisté à limiter les appels d'offres aux ONG créées sous le précédent gouvernement afghan.²³² Cependant, certaines de ces ONG ont depuis été contraintes d'intégrer des talibans à leur capital. Deux personnes ont déclaré au SIGAR que les talibans forçaient les ONG à recruter des personnes qu'ils identifiaient comme cadres supérieurs ou copropriétaires de leurs organisations en échange de l'autorisation de poursuivre leurs activités.²³³ Ces personnes perçoivent ensuite un pourcentage des bénéfices des ONG.²³⁴ Selon un responsable d'une ONG, les talibans « veulent être vos partenaires ». ²³⁵ En outre, un

Un ancien haut fonctionnaire du gouvernement a déclaré à SIGAR que les responsables talibans exigent des ONG qu'elles leur permettent d'identifier les entreprises qu'ils ont embauchées comme sous-traitants, afin qu'ils puissent tirer profit en dirigeant le travail vers les entreprises dans lesquelles ils ont des participations.²³⁶

Français LES TALIBAN DÉTOURNENT L'AIDE EN TAXANT ET EN EXTORQUANT LES ONG Comme tout autre gouvernement, les talibans imposent des taxes sur les ressources entrant dans le pays, y compris l'aide étrangère. La licence générale 20 du département du Trésor américain, publiée en février 2022, stipule que « le paiement de taxes, de frais ou de droits d'importation, ou l'achat ou la réception de permis, de licences ou de services d'utilité publique » aux talibans est autorisé par la loi américaine.²³⁷ De plus, en décembre 2022, le secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et coordinateur des secours d'urgence, Martin Griffiths, a déclaré que, bien que de nombreux membres des talibans soient sous le coup de sanctions de l'ONU leur interdisant d'effectuer des transactions bancaires, la résolution 2615 de l'ONU autorise les paiements aux différents ministères du gouvernement sous le contrôle de ces personnes lorsque cela est nécessaire à la fourniture de l'aide humanitaire et des services de base.²³⁸ Ces transactions comprennent le paiement des retenues à la source sur le revenu, les taxes de vente et foncières, les frais de visas et de permis de travail, les droits d'immatriculation des véhicules, les paiements des services publics et les paiements douaniers sur les marchandises importées. En décembre 2022, les personnes sanctionnées dirigeaient les ministères des Finances, de l'Économie, de l'Intérieur, de l'Eau et de l'Électricité, des Réfugiés et du Rapatriement, des Transports et de l'Aviation civile, et de l'Agriculture, de l'Irrigation et de l'Élevage, qui ont tous reçu des paiements d'impôts.²³⁹

Il est difficile de calculer le montant des fonds américains parvenus aux talibans de cette manière. Au printemps 2023, le SIGAR a envoyé un questionnaire aux 144 partenaires de mise en œuvre ayant travaillé sur l'aide étrangère financée par les États-Unis depuis août 2021, les interrogeant sur leurs expériences en matière de fiscalité et autres paiements talibans. Au total, 65 ont répondu.²⁴⁰ Parmi eux, 38 ont déclaré avoir payé des impôts, des taxes, des droits de douane ou des services publics au gouvernement contrôlé par les talibans. (Ces paiements sont autorisés par la loi américaine et les réglementations de l'ONU lorsque cela est nécessaire à l'acheminement de l'aide.)²⁴¹ L'audit qui en a résulté sur les fonds américains bénéficiant aux talibans a déterminé que, depuis août 2021, les projets financés par les États-Unis ont versé au moins 10,9 millions de dollars au régime taliban.²⁴² L'audit n'a pas pu examiner les financements américains acheminés par l'intermédiaire des agences de l'ONU, car celles-ci ne collectent pas ces données auprès de leurs partenaires de mise en œuvre et, par conséquent, il s'est limité aux partenaires de mise en œuvre ayant répondu à un questionnaire volontaire. Comme l'indique le rapport, le chiffre de 10,9 millions de dollars était probablement largement sous-estimé.²⁴³

Les talibans semblent sélectifs dans l'application des lois fiscales héritées du gouvernement précédent. Un directeur d'ONG a expliqué au SIGAR l'impact de ce « choix sélectif » sur son organisation : les talibans ont lancé un audit approfondi des ONG sur la base des lois du gouvernement précédent, mais l'ont également informé que son organisation n'avait pas payé d'impôts sur les transports. Lorsque le directeur de l'ONG a indiqué aux talibans que les transports n'étaient pas imposables sous le gouvernement précédent, « ils ont répondu : "La République a disparu"... mais ils utilisent la loi de la République pour justifier leur audit. »²⁴⁴

La pression pour payer les talibans est incessante. Un responsable d'ONG a décrit cela comme « descendre un escalier, et à chaque marche, il y a une taxe ». Le directeur d'un partenaire de mise en œuvre a estimé qu'après toutes ces couches de taxes, de frais, de pots-de-vin et d'extorsion, « environ 30 à 40 % » des fonds des donateurs parvenaient effectivement à la population.²⁴⁵

Selon l'Institut américain pour la paix, « les talibans semblent considérer le système des Nations Unies comme une nouvelle source de revenus, que leur mouvement cherchera à monopoliser. »²⁴⁶ De nombreux responsables d'ONG ont signalé avoir été contraints de verser des paiements aux talibans. Ces paiements semblent peu structurés, et il est difficile de savoir si l'argent versé est destiné au gouvernement taliban ou à des fonctionnaires individuels. Comme l'a déclaré un responsable d'ONG : « L'argent de l'aide qui arrive en Afghanistan soutient directement les talibans et tout le monde le sait, mais personne ne veut en parler. On ne sait pas toujours où il va une fois déposé à la banque. Mais tout cet argent soutient directement ou indirectement les talibans. »²⁴⁷

Un directeur de partenaire de mise en œuvre, qui a soulevé la question auprès de ses contacts au sein de plusieurs agences des Nations Unies qui lui fournissaient des fonds, a déclaré que ceux-ci n'avaient que des projets financés par l'ONU effectuaient des paiements aux ministères talibans et n'avaient rien fait pour l'aider à résoudre ce dilemme.²⁴⁸ Lorsqu'il a demandé à un autre propriétaire d'ONG comment il pouvait se permettre de rembourser les talibans, on lui a répondu que l'ONU avait augmenté la ligne budgétaire en conséquence. Il a déclaré au SIGAR qu'il ne souhaitait pas s'engager lui-même avec les talibans et a indiqué à l'agence des Nations Unies qu'ils pouvaient soit négocier les autorisations nécessaires auprès des talibans en son nom, soit mettre en œuvre son projet sans autorisation légale.²⁴⁹

Français Les paiements informels et extorsionnels imposés aux ONG sont courants dans les pays hostiles ou autrement instables. Les ONG travaillant dans le territoire contrôlé par al-Shabaab en Somalie ont signalé que le taux courant est de 30 pour cent des coûts du projet, mais le montant est parfois négociable.²⁵⁰ Selon un rapport de 2021 de l'Institut danois d'études internationales, les taxes imposées aux points de contrôle au Soudan du Sud ciblent délibérément les ONG qui transportent l'aide humanitaire et sont l'une des raisons pour lesquelles le pays a certains des coûts les plus élevés au monde pour l'acheminement de l'aide, comparables à ceux de l'Afghanistan.

Ces « taxes » peuvent être plus précisément décrites comme des extorsions de fonds par des acteurs armés.²⁵¹

LES TALIBAN UTILISENT L'AIDE DÉTOURNÉE POUR RÉCOMPENSER LEURS PARTISANS

Un régime peut soumettre une minorité opprimée à la famine en bloquant les livraisons dans sa région. Les tensions entre les humanitaires et les régimes concernant la sélection des bénéficiaires sont inévitables en raison des différences marquées quant aux bénéficiaires, a déclaré un ancien responsable de l'ONU au SIGAR :

La famine est la manifestation physique de l'exclusion sociale et politique. Les humanitaires donnent la priorité aux enfants, puis aux ménages dirigés par des femmes, puis aux familles pauvres, puis à la classe moyenne, puis aux autorités traditionnelles et aux fonctionnaires locaux, et enfin aux militaires. Mais les parties au conflit donnent la priorité à leurs armées, puis aux autorités traditionnelles et aux responsables locaux, puis à la classe moyenne, puis aux familles pauvres, puis aux ménages dirigés par des femmes et enfin aux enfants.²⁵²

De nombreux employés d'ONG, actuels et anciens, ont déclaré au SIGAR que les talibans font exactement ce que le responsable a décrit : ils accordent la priorité à leurs membres, à leurs partisans, aux veuves et aux orphelins de leurs combattants, sans tenir compte des besoins des autres.²⁵³ À court terme, cela pourrait aider les talibans à conserver la loyauté de leurs partisans ; à long terme, cela pourrait être déstabilisateur, averti un responsable d'ONG fort de plusieurs décennies d'expérience dans le pays. « Les personnes que vous détournez finiront par se soulever contre vous », a déclaré le responsable, ajoutant que les talibans « doivent faire attention à la durée pendant laquelle ils privent certains groupes » d'aide.²⁵⁴

Français Selon le Code de conduite de la Croix-Rouge, que des centaines d'organisations humanitaires ont signé, l'aide humanitaire doit être distribuée de la manière la plus neutre possible, en donnant la priorité aux plus vulnérables.²⁵⁵ Le Programme alimentaire mondial, qui a reçu plus de financement américain que toute autre organisation travaillant en Afghanistan depuis août 2021, interdit à ses partenaires de participer à la discrimination.²⁵⁶ Mais les talibans, comme des régimes similaires, obligent les organisations humanitaires à diriger l'aide vers les régions où vivent leurs partisans - des zones rurales peuplées principalement d'ethnies pachtounes - et loin des populations qu'ils considèrent comme ennemies.²⁵⁷

Les provinces centrales de l'Afghanistan ont toujours été confrontées à des taux élevés de malnutrition, avec la plus petite superficie de terres arables de toutes les régions, des sols pauvres et une forte dépendance à l'agriculture de subsistance.²⁵⁸ Cependant, un responsable d'ONG a décrit une réunion à laquelle il a assisté, au cours de laquelle une autre ONG a présenté des données nutritionnelles indiquant que les provinces de Kandahar, au sud, et de Paktika, au sud-est, étaient mal desservies, contrairement à son expérience et à sa connaissance de l'Afghanistan. Ce responsable pensait qu'il s'agissait d'une tentative de réorienter l'aide vers les bastions majoritairement pachtounes des talibans dans le sud et le sud-est, mais « personne n'a remis cela en question à voix haute... car des membres du ministère taliban étaient présents. »²⁵⁹ Il a parlé au SIGAR d'un autre projet qui avait reçu des fonds de donateurs pour opérer dans le Panshir et le Takhar, deux provinces à majorité tadjike du nord, mais le ministère de la Santé publique a refusé de les autoriser à travailler dans ces zones, insistant sur le fait que ce n'était pas nécessaire.²⁶⁰

De nombreuses sources ont fait état d'une discrimination généralisée à l'encontre des Hazaras, une minorité ethnique et religieuse persécutée tout au long de l'histoire afghane.²⁶¹ Plusieurs personnes interrogées ont décrit la discrimination ethnique comme systémique au sein du PAM, soulignant que la plupart du personnel du PAM est pachtoun.²⁶² Le président du Conseil mondial des Hazaras a déclaré à SIGAR qu'il connaissait le personnel hazara du PAM qui a été licencié après la prise de pouvoir des talibans et remplacé par des Pachtounes.²⁶³

Il a également déclaré à SIGAR qu'à Kaboul, une ville qui est un patchwork de quartiers ethniques, très peu d'aide était versée aux familles hazaras.²⁶⁴ Une autre personne interrogée a déclaré à SIGAR que Khair Khana, un quartier tadjik au nord de la ville, n'en avait reçu aucune.²⁶⁵ Dans le même temps, les quartiers qui soutenaient les talibans recevaient tellement de colis d'aide qu'ils vendaient les surplus pour faire du profit.²⁶⁶ Plusieurs personnes interrogées ont parlé à SIGAR de distributions de nourriture avariée ou pourrie aux populations minoritaires, à la fois à Kaboul et dans tout le pays.

Afghanistan.267 Une personne interrogée a décrit la farine de blé distribuée dans les zones Hazara comme étant « pleine de vers et d'autres insectes... même pas adaptée à l'alimentation animale ».268

Français Le président de la Fondation Bamyan, une organisation à but non lucratif basée à Washington, a déclaré à SIGAR que parfois, lorsque l'aide alimentaire était livrée dans les zones Hazara, les talibans organisaient le déplacement des Pachtoune pour récupérer l'aide.269 Cela ne se limitait pas au PAM ; la Fondation a publié un rapport affirmant que la distribution de l'aide par la Société du Croissant-Rouge afghan à Daykundi (qui est majoritairement Hazara) était principalement destinée aux responsables talibans vivant à Nili, la capitale provinciale, et aux familles pachtoune qui s'étaient rendues à Nili depuis d'autres provinces.270 Le rapport identifie plusieurs raisons structurelles qui exacerbent la discrimination dans la distribution de l'aide, notamment l'absence de bureaux régionaux du Comité international de la Croix-Rouge et du PAM dans les provinces de Bamyan et de Daykundi, ainsi que le contrôle par les talibans de la Société du Croissant-Rouge afghan, qui met en œuvre les programmes de la Croix-Rouge internationale.271

Lorsqu'elle est effectuée selon une approche raisonnée, la distribution de l'aide prend généralement en compte des facteurs tels que le revenu, la richesse et le nombre de personnes à charge d'un ménage, et oriente les ressources vers les personnes les plus démunies.272 Cependant, plusieurs travailleurs humanitaires ont déclaré au SIGAR que les responsables talibans exigent des ONG qu'elles inscrivent les membres de leur famille sur les listes de bénéficiaires, quels que soient leurs besoins (une pratique qui se pratiquait également sous le précédent gouvernement soutenu par la communauté internationale).273 Un responsable d'ONG a déclaré que son frère, qui travaille pour le PAM, avait été contraint de remettre à des membres talibans extérieurs à la région des cartes de bénéficiaires préautorisées qu'ils utilisaient pour collecter l'aide. Il a également déclaré que le gouverneur taliban de la province de Kandahar avait exigé des milliers de cartes de bénéficiaires du PAM.274 Un directeur d'ONG a parlé au SIGAR d'un programme d'aide en espèces destiné à soutenir les veuves, mais 50 des « veuves » qui ont collecté l'aide étaient des hommes talibans.275

Certains travailleurs humanitaires ont exprimé des sentiments mitigés quant à l'ingérence dans la sélection des bénéficiaires. Un responsable d'ONG a décrit le détournement de l'aide comme « faisant partie du paysage économique » et a déclaré qu'il serait « inhabituel » que l'aide ne soit pas détournée.276 Une autre personne interrogée a souligné que l'aide détournée peut prendre différentes directions, certaines pires que d'autres. « Si elle est destinée aux enfants de familles talibanes ? Si oui, est-ce grave ? » a demandé la personne interrogée. « S'ils volent du carburant pour le revendre au marché noir et s'enrichir... il y a une grande différence. »277

Parfois, l'ingérence des talibans dans la distribution de l'aide ressemble davantage à une gouvernance légitime. Réflétant leur aversion pour la dépendance à l'aide, dans les premiers mois suivant leur prise de pouvoir, les talibans ont annoncé un programme de nourriture contre travail qui fournissait du blé aux hommes en échange de travail manuel sur des projets d'irrigation.278 Bien que les programmes de nourriture contre travail soient des projets d'aide courants, le programme des talibans interdit aux femmes d'y participer. Une veuve de Kaboul a décrit sa situation comme « désespérée ».279 Une personne interrogée a déclaré au SIGAR que les négociations sur les exigences de travail pour la distribution alimentaire du PAM dans la région de Kaboul ont duré un mois et demi, au cours duquel les opérations ont été

suspendu. Le PAM a finalement accepté un programme conditionnel de nourriture contre travail pour 30 % des bénéficiaires.²⁸⁰

Dans certaines communautés, les autorités locales collectent les colis alimentaires distribués selon une évaluation des besoins et les redistribuent comme bon leur semble. Bien que cela puisse être qualifié de détournement d'aide selon les définitions occidentales, cela reflète une norme sociale en Afghanistan selon laquelle les bénéfices exceptionnels sont partagés avec la communauté.²⁸¹ L'extrême pauvreté étant si répandue dans tout le pays, même si les responsables talibans ou les anciens locaux passent outre une évaluation des besoins, il est probable qu'une partie de l'aide parvienne aux personnes qui en ont besoin.²⁸² Un membre du personnel d'un partenaire de mise en œuvre a déclaré au SIGAR : « Lorsque les talibans nous demandent d'apporter de l'aide aux populations... elles en ont généralement besoin, car 90 % du pays souffre. »²⁸³

L'AIDE PERMET AUX TALIBAN DE RÉDUIRE LES DÉPENSES EN SERVICES SOCIAUX

Français Les informations sur le montant des recettes perçues par les talibans et sur la manière dont ils les dépensent sont fragmentaires et peu fiables.²⁸⁴ À l'exception d'un budget à court terme publié peu après leur prise de pouvoir, le ministère des Finances des talibans n'a publié aucune information sur les dépenses.²⁸⁵ Le régime a produit un budget approuvé pour l'exercice 2022, mais en dehors de quelques chiffres de haut niveau, il n'a pas été rendu public.²⁸⁶ Non seulement les talibans n'ont pas rendu public leur budget 2024, mais il est gardé secret même au sein du régime.²⁸⁷

Cependant, certaines informations sont disponibles auprès de la Banque mondiale, qui a accès au Système d'information sur la gestion financière de l'Afghanistan, géré par le ministère des Finances.²⁸⁸ Les talibans semblent accorder une grande priorité au financement du secteur de la sécurité. Selon une analyse de la Banque mondiale de 2022, les ministères de la Défense et de l'Intérieur des talibans, ainsi que la Direction générale du renseignement, représentaient ensemble plus de 60 % des dépenses de fonctionnement totales du gouvernement.²⁸⁹ Cet accent mis sur les dépenses du secteur de la sécurité est corrélé à une baisse de 81 % des dépenses consacrées aux services sociaux.²⁹⁰ Le ministère de la Santé publique a subi les coupes les plus drastiques. En 2019, le gouvernement afghan a dépensé environ 20 milliards d'afghanis pour le ministère de la Santé publique ; en 2022, les talibans ont dépensé 2 milliards.²⁹¹

Selon la Banque mondiale, en 2023, les talibans n'ont consacré que 2 % de leur budget au secteur de la santé.²⁹² Fin 2023, les fonctionnaires auraient été payés régulièrement, mais les talibans ont baissé leurs salaires.²⁹³ Les talibans ont assumé la responsabilité de payer les enseignants des écoles publiques grâce aux donateurs, mais selon un responsable d'un donateur, ils ont réduit leurs salaires de 30 à 40 %.²⁹⁴

L'aide permet aux régimes aliénés de réorienter leurs dépenses des services sociaux vers la répression

Français L'aide étrangère permet aux gouvernements bénéficiaires de réduire leurs dépenses en matière de développement et de services publics.²⁹⁵ L'Institute for Health Metrics and Evaluation de l'Université de Washington a constaté que chaque dollar d'aide à la santé permet aux gouvernements bénéficiaires de réduire leurs propres dépenses de santé de 43 cents à 1,14 dollar.²⁹⁶ Dans son livre, *Aiding and Abetting: US Foreign Assistance and State Violence*, la politologue Jessica Trisko Darden a constaté que le résultat paradoxal est que l'aide destinée à aider les citoyens de régimes oppressifs permet à ces régimes de devenir plus oppressifs en augmentant les dépenses consacrées à la coercition et à la répression.²⁹⁷ L'ouvrage s'est également appuyé sur quatre décennies de données sur l'aide économique et militaire américaine et a constaté que, de cette manière, l'aide peut avoir l'effet involontaire d'accroître les violations des droits de l'homme et la répression, en particulier dans les États faibles ayant récemment connu une histoire de guerre.²⁹⁸

Cette escroquerie budgétaire n'est pas propre à l'Afghanistan. Après l'indépendance du Soudan du Sud, celui-ci a consacré 44 % de son budget aux forces de sécurité et seulement 11 % à la santé, à l'éducation et aux affaires humanitaires combinées.²⁹⁹ De son côté, plus de 80 % des dépenses de défense ont été consacrées aux salaires et indemnités, afin de consolider le soutien aux forces de sécurité.³⁰⁰

En outre, dans les régimes hostiles, les moyens informels de collecte des recettes et le manque général de transparence budgétaire permettent aux élites politiques de détourner les fonds publics.³⁰¹ Le manque de transparence des talibans concernant leurs recettes et leurs dépenses rend difficile de déterminer quand les donateurs sont invités à payer pour des services que les talibans auraient financés eux-mêmes.³⁰²

Un exemple particulièrement frappant de la manière dont l'aide étrangère permet aux talibans de réduire leurs propres dépenses en services sociaux s'est produit à l'hiver 2022. À l'époque, certains affirmaient qu'en finançant une partie du coût du système éducatif, les donateurs inciteraient les talibans à rétablir l'accès des filles à l'éducation. Mais après que l'UNICEF a versé à près de 200 000 enseignants des suppléments équivalant à deux mois de salaire, les talibans ont retenu le même montant sur leurs salaires, réaffectant ainsi cet argent sans modifier leurs politiques éducatives.

L'aide détournée vers les dépenses militaires peut être un mécanisme utile pour les gouvernements autocratiques.³⁰⁴ Selon un rapport de l'Institut américain pour la paix, la rétention et la récompense des forces de sécurité constituent l'une des principales priorités des talibans. Ce réseau de clientélisme « s'étend au-delà des combattants, aux familles et aux réseaux interpersonnels de leurs vétérans, ainsi qu'aux dizaines de milliers de morts de guerre, que les talibans qualifient de martyrs », indique le rapport.³⁰⁵

CHAPITRE 3

LES TALIBAN PEUVENT UTILISER DES EXPÉDITIONS EN ESPÈCES ET MANIPULATION DU TAUX DE CHANGE POUR TRANSFORMER L'AIDE EN PROFIT

avant la prise de pouvoir des talibans, une somme d'argent importante - environ 250 millions de dollars par trimestre étaient acheminés vers l'Afghanistan par palettes de dollars américains acheminés par avion.³⁰⁶ Cette pratique était la conséquence indirecte des sanctions visant à punir les blanchisseurs d'argent et les terroristes. En raison de ces sanctions, les virements électroniques, moyen habituel de transfert d'argent à travers le monde, exposaient les banques intermédiaires au risque d'enfreindre la loi en faisant involontairement affaire avec des entités appartenant à des personnes sanctionnées.³⁰⁷

Français Après l'imposition de sanctions sur les affaires avec les entités contrôlées par les talibans, les injections aériennes de fonds sont devenues le principal moyen par lequel les donateurs ont financé l'aide humanitaire.³⁰⁸ En 2022 et 2023, l'ONU a fait entrer par avion au moins 3,6 milliards de dollars en espèces dans le pays.³⁰⁹ Cela représentait environ 40 millions de dollars en espèces par semaine, de l'argent destiné à financer le travail de 19 entités de l'ONU, de la Banque mondiale, de la Banque asiatique de développement et de 49 ONG.³¹⁰

Cette pratique a été portée à l'attention du public en novembre 2022, lorsque la banque centrale afghane contrôlée par les talibans a publié une photo d'une palette de ce qu'elle a présenté comme de la monnaie américaine, accompagnée d'une vantardise selon laquelle elle avait reçu trois injections de liquidités de 40 millions de dollars chacune.³¹¹ Le mois suivant, un article de Foreign Policy affirmait qu'« une grande partie de l'argent [de l'aide] [acheminé par avion dans le pays] n'atteint jamais ceux qui en ont besoin » et que « des quantités inconnues sont volées par les talibans ». ³¹² En mars 2023, le président de l'époque

Une palette d'argent liquide, faisant partie d'un programme d'aide de 40 millions de dollars, est arrivée en Afghanistan et a été déposée dans une banque commerciale à Kaboul en décembre 2021. (Photo Da Afghanistan Bank)

La commission des affaires étrangères de la Chambre a demandé au SIGAR d'enquêter sur « l'impact de l'introduction de grandes quantités de dollars américains dans l'économie afghane et sur leurs bénéficiaires ». 313 Le SIGAR n'a pas été en mesure de déterminer exactement quelle part de ces 3,6 milliards de dollars provenait directement des États-Unis, mais comme les États-Unis étaient le plus grand donateur des agences de l'ONU opérant en Afghanistan, on peut supposer sans risque qu'il s'agissait d'une part importante. 314

SIGAR a interrogé diverses sources, notamment des responsables actuels et anciens de la banque centrale afghane, des banques commerciales afghanes, des responsables de l'ONU, du département du Trésor américain et de la Réserve fédérale américaine, ainsi que des agents de change à Kaboul et dans cinq autres provinces.³¹⁵ Plusieurs de ces sources ont affirmé que les talibans et les courtiers en pouvoir qui leur sont liés profitent de leur contrôle sur les marchés des changes du pays pour manipuler la valeur de l'afghani et gagner de l'argent par l'arbitrage.³¹⁶

Avant la prise de pouvoir des talibans, l'argent de l'aide humanitaire transporté par avion était déposé à la banque centrale afghane, connue sous le nom de Da Afghanistan Bank, ou DAB.³¹⁷ Après la prise du pouvoir par les talibans, l'ONU a commencé à contourner la DAB en déposant des espèces dans une banque commerciale privée, l'Afghanistan International Bank.³¹⁸ Malgré cela, une grande partie de ces dollars finissent de toute façon à la banque centrale après avoir été échangés contre des afghanis – comme ils doivent légalement le faire, les talibans ayant interdit l'utilisation de devises étrangères. L'ONU et les autres organisations humanitaires doivent échanger leurs dollars contre les afghanis qu'elles utilisent pour payer les salaires et les fournisseurs.³¹⁹ Comme l'a rapporté le SIGAR dans une évaluation de janvier 2024, les banques privées ne disposent généralement pas de suffisamment d'afghanis pour échanger de telles quantités de dollars et doivent acheter des afghanis via la DAB. Grâce à ce processus, les talibans peuvent accumuler de grandes quantités de dollars américains.³²⁰



Des caisses et des piles d'argent liquide arrivent en Afghanistan en janvier 2023. (Photo de la Da Afghanistan Bank)

Français Les donateurs, l'ONU et les ONG ont tendance à se concentrer sur la prévention du détournement de biens tangibles tels que la nourriture, tandis qu'une attention moindre est accordée aux types de détournement moins visibles - le principal d'entre eux étant le risque que les courtiers en pouvoir utilisent la manipulation monétaire pour détourner de grandes quantités d'argent de l'aide.³²¹ En Afghanistan, ce risque est accru par le fait que les mesures de sécurité que les États-Unis et d'autres donateurs avaient mises en place sous le gouvernement précédent pour protéger les transactions effectuées par la banque centrale - telles que le personnel de surveillance intégré et les enquêtes sur place des échanges de devises locales - disparu lorsque les talibans ont pris le pouvoir.³²²

La conversion des devises offre également des possibilités de détournement de l'aide ailleurs

Dans des pays comme le Soudan du Sud, le Soudan, le régime d'Assad en Syrie et les territoires contrôlés par les Houthis au Yémen, les puissants utilisent le processus de conversion monétaire pour détourner jusqu'à deux tiers de toute l'aide vers leurs propres poches.³²³

Les régimes confrontés à des sanctions internationales atténuent régulièrement leurs effets économiques en prélevant un pourcentage de l'aide au moment de la conversion des devises étrangères en monnaie locale. Pour ce faire, ils gonflent artificiellement la valeur de leur monnaie locale par rapport à la monnaie étrangère en instaurant un taux de change officiel fixe et en forçant l'ONU et les ONG à l'utiliser. Ils empochent ensuite la différence entre le taux officiel et le taux plus bas du marché noir. Selon Radio Tamazuj, au Soudan du Sud, en juillet 2015, des élites politiquement connectées ont acheté des dollars à 3 livres sud-soudanaises (SSP) pièce, puis les ont revendus au marché noir à 9 SSP, triplant ainsi leur mise.³²⁴ Diverses sources de presse et de groupes de réflexion ont documenté des pratiques similaires ces dernières années dans des pays comme le Soudan du Sud, le Soudan, l'ancien régime d'Assad en Syrie et les territoires contrôlés par les Houthis au Yémen.³²⁵

Selon un rapport du Centre d'études stratégiques et internationales, en mars 2021, le régime d'Assad en Syrie a détourné près des deux tiers des dollars entrant dans les zones contrôlées par le régime, de la même manière, ce qui lui a permis de renforcer ses réserves de devises étrangères tout en échappant aux sanctions occidentales.³²⁶ Selon le rapport, après avoir contraint les agences de l'ONU à convertir des dollars en livres syriennes au taux officiel gonflé, le régime a contraint leurs banques à vendre la moitié de ces dollars à la banque centrale. Le régime a ensuite tiré profit de la vente de ces dollars au marché noir.³²⁷ Même après que l'ONU a négocié un taux de change plus favorable en septembre 2021, le régime d'Assad continuait de prélever 32 % de chaque dollar d'aide entrant dans le pays, selon le rapport.³²⁸

Selon Reuters, des observateurs indépendants des sanctions de l'ONU ont découvert qu'en 2018, la banque centrale du Yémen, contrôlée par les Houthis, avait détourné 423 millions de dollars sur 2 milliards de dollars d'aide de l'Arabie saoudite en utilisant une méthode similaire.³²⁹

Malgré les assurances de l'ONU, les dollars finissent dans la banque centrale contrôlée par les talibans

En janvier 2023, l'ONU a publié un communiqué de presse détaillé expliquant comment les fonds acheminés vers l'Afghanistan sont distribués aux entités onusiennes et aux partenaires humanitaires approuvés et contrôlés par l'ONU. Selon cette déclaration, aucun argent n'est déposé à la DAB et ne va aux talibans. Au contraire, affirme-t-elle, les transferts d'argent sont « soigneusement surveillés, audités, inspectés et contrôlés, conformément aux règles et procédures financières de l'ONU »³³⁰.

Mais ce communiqué de presse omettait de reconnaître que, malgré ces précautions, de nombreux dollars finissent toujours par atterrir à la banque centrale afghane. Selon un ancien responsable de la banque centrale, les cambistes doivent légalement se débarrasser de ces dollars en les vendant à la banque centrale en raison de l'interdiction des devises étrangères par les talibans.³³¹ (Par souci de simplification, dans ce rapport, le SIGAR désignera par cambistes tous les prestataires de services monétaires, y compris les hawaladars, et les cambistes.) Cependant, l'interdiction d'utiliser des devises étrangères est appliquée de manière inégale.³³² La principale raison pour laquelle ces dollars finissent par atterrir à la banque centrale est que les banques privées ne disposent généralement pas de suffisamment d'afghanis pour les échanger contre de grandes quantités de dollars américains.³³³ L'ancien responsable de la banque centrale a décrit ce système comme « un processus très complexe, actuellement contrôlé et orchestré par les talibans ».³³⁴

Les donateurs préféreraient éviter toute relation d'affaires avec la banque centrale afghane, même indirecte. Mais ils savent aussi qu'injecter des dollars dans l'économie permet à la banque centrale de stabiliser la valeur de l'afghani et d'éviter l'inflation galopante qui a été l'un des principaux facteurs de la crise alimentaire de l'automne 2021.

LES TALIBAN ONT PEUT-ÊTRE PROFITÉ DE LA MANIPULATION DES TAUX DE CHANGE ET DU TRUQUAGE DES ENCHÈRES DE DOLLARS AMÉRICAINS IMPORTÉS

L'un des rôles principaux de la DAB est la vente aux enchères de dollars. Conformément à la réglementation établie par le gouvernement précédent, la DAB décide du moment des enchères, des participants et du montant des ventes.

Le marché des changes afghan est dominé par une poignée de traders ayant des liens politiques.³³⁷ Ces traders seraient également à l'origine des tensions sur le dollar et en tireraient profit. Des traders de Kandahar et de Kaboul ont déclaré au SIGAR que les principaux traders thésaurisent des dollars pour tirer profit de l'arbitrage.³³⁸ (Il s'agit d'un exemple d'arbitrage temporel, c'est-à-dire d'achat immédiat avec l'intention de le revendre ultérieurement à un prix plus élevé.)³³⁹

En coordonnant leurs efforts, les principaux cambistes et les responsables de la DAB peuvent créer une pénurie temporaire de dollars. Un cambiste basé à Kaboul a d'ailleurs déclaré au SIGAR que les deux conditions requises pour manipuler la valeur de la monnaie sont l'accès à d'« importants capitaux » et des liens avec de « hauts fonctionnaires du gouvernement ». ³⁴⁰ Le rôle de la DAB dans l'octroi de licences et la réglementation des cambistes crée ce qu'un homme d'affaires afghan a décrit comme une « mafia » composée d'un « club fermé de personnes proches des talibans ». ³⁴¹

Bien que la DAB annonce à l'avance le montant estimé à échanger, elle se réserve la possibilité de l'augmenter ou de le diminuer sans préavis avant l'enchère.³⁴² Avant une enchère, a déclaré un homme d'affaires afghan au SIGAR, les responsables de la DAB divulguent secrètement le montant exact à adjuger à des cambistes ayant des connexions politiques. Si, par exemple, le responsable de la banque informe le cambiste qu'il mettra aux enchères moins de dollars que prévu, cela augmente la valeur de chaque dollar. Fort de ces informations privilégiées,

Le trader peut surenchérir sur ses concurrents. Il attend alors que la valeur du dollar augmente.

Comparé à l'afghani, il réalise ensuite des profits sur la différence entre ce qu'il a payé et la valeur plus élevée, gonflée. L'homme d'affaires affirme que cette pratique a commencé sous le précédent gouvernement afghan et se poursuit sous les talibans.³⁴³ Où vont exactement ces profits ?

Qu'il s'agisse de dirigeants de banques ou des caisses du régime taliban, cela n'est pas clair.

Une variation, même minime, du taux de change peut avoir un impact significatif. Si la banque centrale des talibans avait pu réaliser un gain de 3 afghanis sur chacun des 3,6 milliards de dollars acheminés par l'ONU vers le pays depuis août 2021 dans les circonstances décrites ci-dessus, elle aurait gagné 133 millions de dollars.³⁴⁴

La collusion entre les employés de la banque centrale afghane et les cambistes n'est pas nouvelle sous les talibans. Abdul Qadir Fitrat, gouverneur de la DAB entre 2007 et 2011, a déclaré au SIGAR que des employés de la banque centrale avaient été surpris en train de collusion avec des cambistes participant à des enchères de devises en 2008 et démis de leurs fonctions.³⁴⁵ Wahid Noshier, ancien gouverneur par intérim de la DAB entre 2016 et 2019, a qualifié le marché des changes de « monopolisé », ce qui entraîne parfois des fluctuations « étranges » et inattendues de la valeur de l'afghani.³⁴⁶

Français IL N'Y A PLUS DE SURVEILLANCE INTERNATIONALE DE LA BANQUE CENTRALE AFGHANE En théorie, le travail d'une banque centrale est

d'exercer un contrôle sur la politique monétaire au profit de l'économie, libre de toute influence extérieure de la part d'une faction politique.³⁴⁷ En pratique, la politique influence souvent la politique. La banque centrale afghane sous le gouvernement précédent n'était pas à l'abri de l'influence politique extérieure.³⁴⁸ Dans l'Afghanistan contrôlé par les talibans, cependant, le risque de politisation est interne et spécifique : à savoir que les responsables de la banque centrale truquent les enchères de devises et manipulent la valeur de l'afghani à des fins lucratives.

Le précédent gouvernement afghan avait mis en place plusieurs dispositifs visant à réduire la politisation de la banque centrale. Avant la prise de pouvoir par les talibans, le Fonds monétaire international (FMI) était activement présent à Kaboul, surveillant la masse monétaire et les dépôts bancaires et collaborant avec la banque pour maintenir le taux de change et la stabilité des prix.

Français Le personnel du FMI a régulièrement vérifié les informations reçues de la direction de la banque en interrogeant le personnel de la banque, les cambistes et leur personnel, ainsi que les négociants en hawala du principal marché de change de Kaboul, Sarai Shahzada.³⁴⁹ L'ancien gouverneur de la banque centrale Fitrat a déclaré que pendant son mandat, les employés du FMI disaient à la banque centrale combien d'argent devrait être en circulation et combien dans les réserves.³⁵⁰ De même, la Banque mondiale et les États-Unis avaient des conseillers intégrés.³⁵¹

Selon une réponse du Département d'État à une demande d'information du SIGAR, « le FMI n'a eu aucune présence ni aucun contact officiels dans le pays ou avec la DAB » depuis la prise de pouvoir par les talibans.³⁵² Même si c'était le cas, a déclaré Fitrat, les talibans insisteraient probablement pour leur fournir des escortes armées afin de surveiller leurs activités. Ainsi, ni le personnel de banque ni les hommes d'affaires de Sarai Shahzada ne pourraient leur parler librement.³⁵³

Fitrat a décrit la banque centrale sous le gouvernement précédent comme « relativement indépendante », mais les systèmes de la banque centrale des talibans sont beaucoup plus faibles, une évaluation de l'USAID de 2023 sonnait l'alarme selon laquelle le chef suprême des talibans pourrait s'immiscer directement dans les affaires de la banque.³⁵⁴

Français En 2023, les trois plus hauts responsables de la banque (un gouverneur et deux vice-gouverneurs) étaient des loyalistes talibans qui ont été sanctionnés par les États-Unis et l'ONU.³⁵⁵ L'un de ces vice-gouverneurs, que les États-Unis, les Nations Unies et l'Union européenne ont sanctionné en raison de son rôle dans le financement d'attaques terroristes, a ensuite été élevé au plus haut poste en juillet 2024.³⁵⁶ Avant la prise de contrôle des talibans, le gouverneur de la banque, Noor Ahmad Agha, était responsable de la gestion et de la distribution du financement des opérations militaires des insurgés talibans, y compris les attaques aux engins explosifs improvisés.³⁵⁷ Par conséquent, l'ancien financier des groupes terroristes est désormais responsable de la lutte contre le financement du terrorisme.³⁵⁸





CHAPITRE 4

STRATÉGIES ACTUELLES DES DONATEURS POUR L'APPROVISIONNEMENT EN AIDE EST INSUFFISANT POUR PRÉVENIR LE DÉTOURNEMENT

Officiellement, les donateurs affirment qu'aucune partie de leur argent ne va aux talibans. En réalité, la combinaison des pressions financières et des préoccupations en matière de relations publiques incite les organisations humanitaires à dissimuler la part de leur aide qui aboutit à des endroits non prévus. Soumis à la pression de démontrer leur réussite et d'éviter les scandales, les donateurs laissent leurs partenaires gérer le risque de détournement ; ces derniers sont incités à minimiser ou à dissimuler les cas de détournement afin de maintenir leur financement et leur accès aux populations qui ont besoin de leur aide. Un responsable de l'ONU a déclaré : « Les donateurs adorent entendre parler de détournement de l'aide, mais ils ne font rien. [...] Le détournement est devenu une question de cases à cocher, et non de résolution du problème. »³⁵⁹ Il en résulte une culture du « ne rien demander, ne rien dire » qui sape les principes de transparence et de responsabilité que le secteur prétend défendre.³⁶⁰

Ce chapitre examine comment les donateurs, les partenaires d'exécution et les organisations multilatérales se retrouvent pris dans ce cercle vicieux de transfert de risques et d'obscurcissement. Il souligne également comment la dépendance croissante à l'égard des organisations multilatérales, en particulier des agences des Nations Unies, peut exacerber ces problèmes en Afghanistan.

Des bénévoles d'une cuisine communautaire dirigée par des femmes et financée par le PNUD distribuent de la nourriture aux communautés dans le besoin à la suite du tremblement de terre d'octobre 2024. (Photo MANUA)

LES POLITIQUES INTERDISANT L'ENGAGEMENT AVEC LES TALIBAN IGNORENT LA RÉALITÉ QUE L'AIDE NE PEUT ÊTRE FOURNIE SANS EUX

Français Les programmes d'aide, y compris certains projets financés par les États-Unis, ont été mis en œuvre dans le territoire contrôlé par les talibans bien avant la prise de pouvoir par ces derniers.³⁶¹ De nombreux travailleurs d'ONG ont eu des interactions discrètes – ou même des relations bien établies – avec des responsables talibans pendant des années avant l'effondrement du gouvernement.³⁶² Pourtant, dans de telles situations, les ONG travaillent dans un no man's land politique. La politique officielle de leur organisation ou de leur gouvernement peut interdire tout contact avec des groupes hostiles, mais si un tel groupe contrôle le territoire où un projet est censé être mis en œuvre, le contact est inévitable.

Après la prise de pouvoir des talibans, les interactions des ONG avec leurs responsables sont devenues beaucoup plus tendues. Les donateurs étaient généralement réticents, voire ouvertement hostiles, à toute collaboration avec les talibans, alors que les programmes d'aide qu'ils finançaient exigeaient que le personnel des ONG communique régulièrement avec les responsables talibans.³⁶³ Le personnel des ONG s'exécutait, généralement sans directives des donateurs sur la manière de procéder.³⁶⁴ Un partenaire de mise en œuvre de l'USAID a déclaré au SIGAR que, plus d'un an après la prise de pouvoir, il ne disposait d'aucune directive écrite de l'USAID sur la manière de traiter avec les autorités talibanes.³⁶⁵

Une évaluation de l'ONU sur la réponse humanitaire en Afghanistan a révélé que l'engagement au niveau local entre le personnel des ONG et les talibans avait tendance à se concentrer sur des questions pragmatiques spécifiques et était plutôt productif.³⁶⁶ Les travailleurs des ONG interrogés pour ce rapport ont donné au SIGAR de nombreux exemples d'engagement et de négociation sur des sujets allant des politiques de ségrégation entre les sexes à la sélection des bénéficiaires.³⁶⁷

LES DONATEURS ONT DES POLITIQUES DE TOLÉRANCE ZÉRO STRICTES CONCERNANT LE DÉTOURNEMENT DE L'AIDE, MAIS L'APPLICATION EST INCOHÉRENTE. L'USAID, l'agence par laquelle transitait la majeure partie de l'aide américaine à l'Afghanistan avant la suspension de l'aide et la fin des subventions accordées au pays, a adopté une « approche de tolérance zéro envers la fraude, la corruption ou la violation de la loi impliquant les fonds des contribuables américains ». ³⁶⁸ L'agence a également exigé de ses partenaires qu'ils « signalent tous les incidents de détournement, de fraude, de gaspillage et d'abus au personnel de l'USAID et au Bureau de l'Inspecteur général de l'USAID ». Cela inclut même les problèmes mineurs : « Il n'y a pas d'exigence minimale de déclaration pour les partenaires. » ³⁶⁹ L'agence a exigé que ses partenaires de mise en œuvre certifient que, dans les trois années précédant l'obtention d'une subvention, ils n'ont pas sciemment participé à des transactions ou fourni un soutien matériel ou des ressources à des entités soumises à des sanctions américaines ou onusiennes. ³⁷⁰ Au moins deux partenaires de l'USAID ont admis avoir fait de fausses certifications concernant un soutien matériel passé au gouvernement iranien et au Hezbollah, respectivement, et ont été contraints de verser des indemnités au gouvernement américain. ³⁷¹

Le gouvernement américain et l'ONU ont imposé des sanctions de longue date à de nombreux hauts responsables talibans, qui les empêchent d'entretenir des relations commerciales normales et de recevoir des ressources, y compris de l'aide.³⁷² Le Congrès a réitéré ces interdictions en mars 2022 en incluant dans la loi de crédits pour l'exercice 2022 qu'aucun financement du gouvernement américain « ne peut être mis à disposition pour une assistance directe aux talibans ». ³⁷³

FIGURE 2

Contradictions entre les règlements de l'ONU et les lois des talibans et Conseils

CATÉGORIE	RÈGLEMENT DE L'ONU	LOI TALIBAN
Partage d'informations	L'UNICEF, le HCR et le PAM exigent tous que les partenaires de mise en œuvre préservent la confidentialité des données et des informations. Le HCR et le PAM stipulent explicitement que les informations relatives aux bénéficiaires doivent être protégées.	Les talibans Les « règlements » exigent que les partenaires de mise en œuvre partagent leurs données d'enquête avec le ministère supervisant le projet.
Ingérence dans l'embauche	L'UNICEF exige des partenaires de mise en œuvre qu'ils embauchent du personnel techniquement et professionnellement compétent. Une évaluation des risques du PAM donne l'exemple de « l'attraction disproportionnée de personnel local issu d'un groupe ethnique ou politique » comme une pratique qui menacerait la durabilité et le succès d'une opération.	Plusieurs personnes interrogées ont indiqué que les talibans interfèrent régulièrement dans le recrutement et obligent les ONG à embaucher des personnes non qualifiées. Les personnes interrogées ont également Il a été rapporté que la grande majorité du personnel du PAM est pachtoune.
Sélection des bénéficiaires	Le HCR et le PAM insistent conjointement sur la nécessité de donner la priorité aux personnes qui en ont le plus besoin. Le PAM exige que les exécutants servent les bénéficiaires « avec impartialité complète sans distinction de race, de religion, de nationalité, d'opinion politique, de handicap, de sexe ou de genre.	Les talibans exigent des ONG qu'elles inscrivent leurs proches sur des listes de bénéficiaires et interfèrent dans la distribution de l'aide en fonction de leur appartenance ethnique, de leur confession religieuse et de leur affiliation politique.
Paiements aux terroristes	L'UNICEF, le HCR et le PAM interdisent tous à leurs partenaires de diriger intentionnellement des ressources vers des entités terroristes. et exiger des partenaires qu'ils veillent à ce que cela ne se produise pas.	Les ONG ont signalé qu'il est pratiquement impossible d'éviter de payer des impôts aux talibans.

Français : Source : Programme alimentaire mondial, « Conditions générales relatives à l'accord sur le terrain », février 2024, p. 1, 8 ; HCR, « Conditions générales de conduite pour les accords de partenariat de projets bilatéraux », septembre 2023, p. 9-10 ; UNICEF, « Conditions générales pour les partenaires de mise en œuvre », s.d., p. 1-2, 8 ; PAM, « Cadre de durabilité environnementale et sociale du PAM : Module 3 : Mesures de protection environnementale et sociale du PAM pour les activités de programme », mars 2021, p. 22 ; HCR et PAM, « Principes directeurs conjoints HCR-PAM pour le ciblage », 3 décembre 2020, diapositive 10 ; HCR et PAM, « Orientations conjointes : ciblage de l'assistance pour répondre aux besoins fondamentaux », sd, p. 8 ; Émirat islamique d'Afghanistan, « La procédure de coordination des activités et de réglementation des affaires des institutions et ONG nationales et étrangères », ministère de l'Économie, 22 octobre 2022 (traduction de Link Translations), pp. 5-6 ; Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 30 mars 2023 ; Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 9 mars 2023 ; Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 25 août 2023 ; Directeur d'ONG, entretien SIGAR, 2 octobre 2023 ; Directeur d'ONG, entretien SIGAR, 16 février 2024.

Mais à peu près au même moment, fin 2021 et début 2022, le Bureau du contrôle des avoirs étrangers (OFAC) du Département du Trésor a délivré une série de licences générales qui fonctionnent comme des « exceptions » aux sanctions. Celles-ci prévoient des exceptions pour les ONG internationales et locales qui « répondent aux besoins humains fondamentaux » ou soutiennent les soins de santé, l'éducation, l'aide alimentaire et la protection des droits humains, entre autres.³⁷⁴ Ces exceptions permettent à ces organisations de collaborer avec les talibans lorsque cela est absolument nécessaire, par exemple pour payer des impôts ou pour établir des services d'utilité publique.³⁷⁵ L'OFAC exige des organisations humanitaires qu'elles signalent les situations dans lesquelles, afin de fournir une aide humanitaire, elles sont contraintes de fournir des fonds ou toute autre assistance à des personnes sanctionnées d'une manière non couverte par les exceptions existantes. L'OFAC « traitera ensuite ces questions au cas par cas et avec diligence ».³⁷⁶

La stratégie de gestion adaptative et d'atténuation des risques du Programme des Nations Unies pour le développement stipule qu'aucun soutien ne peut être fourni directement ou indirectement aux autorités talibanes.³⁷⁷ La norme de l'ONU en vertu de la Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme est similaire, interdisant de « mettre des fonds, des actifs financiers ou des ressources économiques à la disposition directe ou indirecte de personnes ou de groupes désignés »³⁷⁸. En 2023, la directrice exécutive du Programme alimentaire mondial, Cindy McCain, a annoncé que son agence avait une « politique de tolérance zéro en matière de vol et de détournement ». ³⁷⁹

Mais ces politiques, qui semblent si strictes sur le papier, ne définissent pas le « détournement », ce qui a pour effet de laisser aux organisations humanitaires la latitude de le définir à leur guise. En août 2023, un câble diplomatique de l'Unité des affaires afghanes du Département d'État indiquait que le directeur du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies pour l'Afghanistan « insistait sur le fait que l'OCHA ne disposait d'aucune preuve que le détournement de l'aide soit systémique ou généralisé », et affirmait que la manipulation des listes de bénéficiaires et l'ingérence dans les recrutements par les talibans – tactiques qu'ils utilisent pour détourner l'aide – ne constituaient pas « un détournement ou un vol d'aide » ³⁸⁰.

Dès 2014, de nombreuses organisations humanitaires ont constaté ce manque de clarté des définitions. Près de 50 organisations humanitaires interrogées dans le cadre d'un rapport de la Harvard Law School sur les politiques de lutte contre le détournement « ont exprimé le souhait d'une plus grande clarté concernant les politiques et normes des donateurs en la matière » et se sont dites préoccupées par le fait que ces derniers n'avaient pas standardisé leurs exigences en la matière. Selon le rapport, les politiques actuelles forment un « réseau de normes disparates » et « différents niveaux d'application et de contrôle ».

La tolérance zéro des donateurs pour le détournement conduit à la dissimulation L'ambiguïté sur ce qui constitue un « détournement » accroît la pression sur les partenaires de mise en œuvre, qui savent qu'ils paieront un prix élevé s'ils sont reconnus coupables de l'avoir laissé se produire. Selon la Conflict Sensitivity Facility, un organisme qui promeut l'efficacité de l'aide au Soudan du Sud, les ONG s'exposent à des sanctions telles que « la cessation du financement, l'interdiction de soumissionner pour des travaux futurs, des enquêtes et un risque pour leur réputation ». ³⁸² Ces dernières années, les États-Unis ont poursuivi des partenaires de mise en œuvre pour avoir fourni un soutien matériel à des terroristes. En 2018, les États-Unis ont infligé une amende de plus de 2 millions de dollars à Norwegian People's Aid, un partenaire de mise en œuvre de l'USAID, pour avoir omis de déclarer un soutien matériel passé.

en Iran et pour avoir permis à des individus affiliés au Hamas et à deux autres entités désignées de participer à des formations.³⁸³

L'incertitude quant à la mise en œuvre des politiques de tolérance zéro accentue la pression. Dans une note interne de 2022 concernant les contributions au Fonds fiduciaire pour la reconstruction de l'Afghanistan de la Banque mondiale, l'USAID a admis que l'aide directe aux talibans n'était pas définie et que les décisions quant à son existence étaient prises « au cas par cas ». ³⁸⁴ Un rapport du Centre d'études stratégiques et internationales a révélé que « les gouvernements donateurs choisissent d'ignorer la réalité du travail des ONG, choisissant plutôt de sélectionner les violations qui leur sont soumises ». ³⁸⁵

Les politiques de tolérance zéro sont souvent impossibles à appliquer.³⁸⁶ Un chercheur du Centre de coopération internationale de l'Université de New York et ancien directeur d'ONG en Afghanistan a averti qu'il n'existe aucune garantie infaillible que les fonds atteindront entièrement leurs cibles prévues sans aucun détournement par les autorités talibanes.³⁸⁷ Un responsable de l'ONU a déclaré au SIGAR : « Il est normal que l'aide soit cooptée dans des réseaux de clientélisme. »³⁸⁸

Parallèlement, la quête de cet objectif impossible implique davantage de travail de conformité et de reporting, ce qui peut, à un moment donné, devenir contre-productif. Un ancien responsable de l'USAID, fort de plusieurs décennies d'expérience dans l'aide humanitaire en zones de conflit, a déclaré au SIGAR que les ONG recrutent de plus en plus de personnel pour travailler non pas sur la fourniture de l'aide, mais sur les rapports aux donateurs et les relations gouvernementales.³⁸⁹ Le rapport 2021 du SIGAR, intitulé « Le risque de faire parfaitement les mauvaises choses : suivi et évaluation des contrats de reconstruction en Afghanistan », a également abordé cette question, recommandant au secrétaire d'État et à l'administrateur de l'USAID « d'évaluer si la réduction ou la modification des exigences administratives en matière de conformité et de suivi et d'évaluation permettrait de disposer de plus de temps pour évaluer l'efficacité des programmes ». ³⁹⁰

Français Les négociations des organisations humanitaires avec le régime sont souvent informelles et secrètes, et « les membres du personnel subalterne sont souvent laissés à gérer les dilemmes découlant des exigences des courtiers en pouvoir locaux, comme décider de payer des pots-de-vin, d'accepter de partager les listes de bénéficiaires, de favoriser le candidat d'un courtier en pouvoir pour des emplois contractuels, ou de signaler le détournement ou la taxation » avec peu de soutien.³⁹¹ Ces travailleurs humanitaires de première ligne cachent souvent les compromis qu'ils doivent faire pour continuer à fournir de l'aide ; les supérieurs ne sont pas au courant de ce qui se passe sur le terrain.³⁹² Même les observateurs tiers au courant de ce qui se passe peuvent ne pas signaler le détournement par crainte de perdre leur emploi ou de violences de la part du régime lui-même.³⁹³

Ce silence a des conséquences. Un rapport du gouvernement britannique a révélé que ce manque de discussion ouverte sur le détournement de l'aide « a rendu difficile pour les donateurs [et] les partenaires de mise en œuvre d'allouer des ressources et de relever le défi de manière appropriée ». ³⁹⁴ Sans discussion ouverte, les donateurs ne peuvent pas évaluer si les compromis consentis par leurs partenaires sont appropriés et justifiables. ³⁹⁵ Un ancien responsable de l'ONU a expliqué au SIGAR que « la distance entre le monde imaginaire [de tolérance zéro] des donateurs et la réalité sur le terrain crée des opportunités de mauvaise gestion, de corruption et de faux scandales ». ³⁹⁶



Des familles de rapatriés dans la région des hauts plateaux du centre de l'Afghanistan reçoivent des articles non alimentaires et des « colis réfrigérants » des agences de l'ONU pour les garder au chaud en janvier 2013. (Photo MANUA par Aurora Verceles Alambra)

Pour garantir le financement continu des programmes, les détournements peuvent être ignorés et les exemples de réussite mis en avant. Les responsables du Département d'État à l'étranger subissent des pressions de la part du siège à Washington et du Congrès pour qu'ils déclarent que leurs projets ont été couronnés de succès afin de protéger et d'accroître le financement de leurs programmes et portefeuilles.³⁹⁷ Le montant d'argent « dépensé avec succès » au cours d'une année constitue souvent le point de départ du budget de l'année suivante.³⁹⁸ Les responsables américains peuvent être réticents à entendre les compromis difficiles que leurs partenaires de mise en œuvre, l'ONU, les ONG et autres, doivent faire avec les talibans et d'autres régimes similaires pour acheminer l'aide. Selon diverses sources, au lieu d'accepter la réalité qu'une partie de l'aide sera détournée, ils font comme si aucun détournement n'avait lieu.³⁹⁹

Un ancien responsable de l'USAID a fait part au SIGAR des débats au sein de cette agence sur la nécessité de lutter contre le détournement, mais « nous étions bloqués sur la marche à suivre ». ⁴⁰⁰ La réticence à suspendre l'aide est particulièrement marquée lorsqu'il s'agit d'une aide humanitaire vitale. Une ancienne fonctionnaire d'État a décrit au SIGAR les débats sur la nécessité de réduire l'aide en réponse au déclenchement de la guerre civile au Soudan du Sud en 2013. Chaque fois qu'il était suggéré que les États-Unis tiennent le gouvernement sud-soudanais responsable de détournements ou de corruption, a-t-elle déclaré, « quelqu'un disait : "Mais nous ne pouvons pas laisser des bébés mourir de faim", ce qui mettait fin à toute discussion. » Le détournement des ressources d'aide par le gouvernement était visible dans la richesse soudanaise de la capitale, « donc tout le monde savait que cela se produisait, mais ces discussions avaient lieu autour d'une bière, plutôt que lors de réunions de haut niveau. »

Selon elle, l'absence de conditions à l'aide américaine a rendu la guerre plus meurtrière.⁴⁰¹

Les organisations humanitaires sont confrontées à un autre obstacle à la transparence face au détournement de l'aide : le désir de poursuivre leurs activités. Comme l'a déclaré un partenaire de mise en œuvre au SIGAR : « Nous devons démontrer notre assistance pour continuer à recevoir des financements. »⁴⁰²

Français Le président de la branche américaine du Conseil mondial Hazara a déclaré au SIGAR que les ONG ne [communiquent rien sur l'ingérence des talibans] à l'ONU ou à d'autres organisations internationales parce que... elles ne veulent pas être licenciées ou fermées pour avoir signalé que les talibans interviennent dans leur travail.⁴⁰³ Un responsable d'ONG afghane a déclaré au SIGAR que lorsqu'il s'est plaint auprès de la direction d'une ONG internationale que son bureau local permettait aux talibans d'interférer avec ses politiques d'embauche, « leur réponse a été de nier qu'il y avait un problème du tout. »⁴⁰⁴

Malgré les politiques internes visant à protéger les lanceurs d'alerte, les travailleurs humanitaires hésitent souvent à signaler les détournements en raison du risque réel de représailles. Les agents de terrain subalternes en mesure de documenter les cas de détournement de l'aide peuvent subir les conséquences des personnes impliquées, surtout si l'agent de terrain est issu de la communauté locale.⁴⁰⁵ Un autre facteur est la difficulté de définir la « corruption ». Dans la culture occidentale, embaucher des proches est souvent perçu comme du népotisme, mais dans d'autres cultures, il est normal de faire confiance à ses proches ou à des membres de sa tribu plutôt qu'à un étranger, aussi qualifié soit-il.⁴⁰⁶ À ces facteurs dissuasifs s'ajoute le temps nécessaire pour enquêter sur les allégations, un processus susceptible de mettre un terme aux opérations d'un projet et d'exposer l'organisation à des enquêtes supplémentaires.⁴⁰⁷

Enfin, il y a la pression des cycles de financement à court terme. L'appel humanitaire de 2022 en Afghanistan, le plus important appel à pays unique lancé à l'époque par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, a vu une augmentation rapide du financement de l'aide, passant de 2,1 à 3,9 milliards de dollars. Cela a nécessité une intensification rapide des programmes, entraînant le recrutement rapide de nouveaux collaborateurs, souvent mal préparés à gérer les dilemmes liés au détournement de l'aide.

Les ONG ont dû faire face à des pressions pour s'étendre dans des zones nouvellement accessibles, un processus qui nécessite généralement un an pour une mise en place adéquate, mais qui a été comprimé en semaines ou en mois.⁴⁰⁸ Comme l'a déclaré un responsable donateur au SIGAR, une agence à qui l'on donne six mois pour dépenser 200 millions de dollars alors qu'elle n'en recevait habituellement qu'un dixième ne disposera probablement pas des capacités nécessaires au sein de son équipe pour déboursier correctement cet argent. Mais « si nous ne l'acceptons pas, nous en recevrons moins la prochaine fois »⁴⁰⁹.

Ce cycle de financement en dents de scie crée des incitations perverses et empêche de s'attaquer aux causes profondes des crises. Un rapport de l'Afghanistan Analysts Network a révélé qu'un « financement fiable à long terme » permettrait aux travailleurs humanitaires de « s'opposer plus fermement aux demandes de détournement, car ils sont moins préoccupés par la perte de leur emploi ou par la survie de leur organisation ».

La concurrence entre les agences de l'ONU et les ONG augmente la probabilité qu'elles acquiescent aux exigences des talibans

La concurrence entre les agences des Nations Unies et les ONG travaillant en Afghanistan favorise également le détournement de l'aide. L'acheminement des fonds par l'intermédiaire des Nations Unies avant qu'ils ne parviennent aux ONG qui interviennent exacerbe ce problème, car les agences des Nations Unies les poussent à « tenir leurs engagements à tout prix ».⁴¹¹ Les donateurs incitent les agences des Nations Unies et les ONG à atteindre davantage de bénéficiaires plus rapidement en les récompensant par des financements et des contrats accrus, plutôt que de privilégier la qualité et l'impact de l'aide. Cette mentalité de « croissance des entreprises » conduit les agences à se concentrer sur la maximisation du volume d'aide fourni plutôt que sur l'atténuation des dommages.

ou de détournement.⁴¹² Les donateurs veulent pouvoir fournir de l'aide dans les endroits les plus difficiles d'accès, ce qui signifie que les ONG partenaires en compétition pour les contrats doivent trouver un moyen d'atteindre ces endroits, même si cela signifie se conformer aux exigences d'un régime.⁴¹³

Cet environnement décourage l'action collective, permettant aux talibans de monter les agences de l'ONU et les ONG les unes contre les autres.⁴¹⁴ Alors que les organisations négocient avec les talibans séparément et secrètement, le résultat, selon les experts, est « un contrepoint humanitaire plus fragmenté, moins fondé sur des principes et moins efficace aux demandes des talibans. »⁴¹⁵ Comme l'a déclaré un responsable d'ONG au SIGAR, « si l'un de nous cède, nous perdons en force numérique. »⁴¹⁶

LES DONATEURS NE SONT PAS D'ACCORD SUR LA MANIÈRE D'ENGAGER LES TALIBAN

Aux États-Unis, la loi de 1986 sur les crédits d'aide étrangère et les programmes connexes interdit de fournir des fonds à tout régime ayant renversé un gouvernement élu.

Les fonds peuvent continuer à soutenir une population vivant sous un tel régime, à condition qu'ils ne soient pas destinés au régime lui-même.⁴¹⁷ Sur le papier, ces distinctions semblent claires. Dans la réalité, elles le sont tout sauf.

En réalité, ce qui se passe, c'est que l'aide au développement à long terme pour des domaines tels que les infrastructures et l'éducation est réduite ou s'arrête, tandis que l'aide humanitaire augmente, généralement acheminée par l'intermédiaire de grandes organisations multilatérales telles que l'ONU ou la Banque mondiale.⁴¹⁸ Mais une fois que les donateurs envoient de l'aide aux organisations multilatérales, ils perdent la visibilité sur la manière exacte dont leur argent est utilisé et sur la nature des relations quotidiennes de ces organisations avec le régime hostile.⁴¹⁹

Au fil du temps, dans un effort pour mettre en place des programmes plus durables, moins coûteux et atteignant un plus grand nombre de personnes, les donateurs commencent à repousser les limites de ce qui constitue une aide d'urgence, tout en essayant de minimiser les avantages ou la coopération avec le régime hostile.⁴²⁰ À mesure que cela se produit, la frontière entre l'aide humanitaire et l'aide au développement commence inévitablement à s'estomper.⁴²¹ Pendant ce temps, la logistique quotidienne de la fourniture de l'aide humanitaire aux populations vulnérables implique des négociations, des interprétations juridiques, de l'improvisation et, inévitablement, un engagement important avec le régime hostile.

En outre, les différents pays ont des limites différentes quant aux types d'engagement qu'ils jugent acceptables.⁴²²

Un rapport de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions des Nations Unies, un groupe d'experts créé pour soutenir l'application des sanctions contre les talibans, a souligné « l'absence de toute stratégie multilatérale convenue au niveau international sur la manière de traiter avec les talibans » comme un facteur clé dans la consolidation du pouvoir du régime et le recul des promesses de gouvernance.⁴²³

Cela souligne la nécessité d'une approche cohérente et coordonnée entre les acteurs internationaux. La normalisation du langage des accords entre les agences des Nations Unies, les partenaires d'exécution et les talibans pourrait contribuer à créer un front uni. Cependant, cette approche doit être gérée avec prudence afin d'éviter d'exacerber la méfiance entre les organisations humanitaires et les Nations Unies. Un responsable de l'USAID a déclaré au SIGAR que, sous le régime d'Assad,

En Syrie, les responsables de la mise en œuvre craignaient que si l'ONU menait des négociations avec le gouvernement, celui-ci accepterait des politiques auxquelles ils s'opposaient.⁴²⁴

L'Institut américain pour la paix a également constaté une tendance des agences de l'ONU et des grandes ONG à capituler face aux exigences des talibans et à saper la capacité d'autres organisations à résister.⁴²⁵ De même, un responsable de l'ONU a déclaré au SIGAR que les agences de l'ONU faisaient pression sur les ONG qu'elles finançaient pour qu'elles acceptent les exigences des talibans, une dynamique qu'elle avait également observée avec l'ONU sous les Houthis au Yémen.⁴²⁶

La politique américaine ne reconnaît pas les talibans, mais des communications indirectes ont toujours lieu.

L'ambassade américaine à Kaboul reste fermée ; l'ambassade afghane à Washington a fermé début 2022 après avoir manqué de financement du gouvernement précédent.⁴²⁷

Les États-Unis ne peuvent conclure aucun accord formel ni échanger de diplomates avec un gouvernement qu'ils ne reconnaissent pas. Pourtant, au cours des quatre dernières années, les États-Unis et les talibans ont développé des modes de communication.

Début octobre 2021, une délégation américaine comprenant David Cohen, directeur adjoint de la CIA, et l'envoyé adjoint pour l'Afghanistan, Tom West, a rencontré de hauts responsables talibans, dont le ministre des Affaires étrangères par intérim, Amir Khan Muttaqi.⁴²⁹ Le 20 octobre 2021, West a été nommé représentant spécial pour l'Afghanistan et a continué à dialoguer avec les représentants et les techniciens talibans sur l'aide humanitaire jusqu'à son départ en octobre 2024.⁴³⁰ En février 2022, le Département d'État a créé l'Unité des affaires afghanes pour représenter la mission diplomatique américaine en Afghanistan. Elle est basée à Doha, au Qatar, où les talibans maintiennent également une présence.⁴³¹

Français Entre octobre 2021 et juillet 2023, il y a eu au moins cinq réunions entre des représentants talibans anonymes et des délégations américaines, dont la représentante spéciale West, Rina Amiri, l'envoyée spéciale américaine pour les femmes, les filles et les droits humains afghans, et la cheffe de l'unité des affaires afghanes Karen Decker.⁴³² Des réunions techniques supplémentaires sur la lutte contre les stupéfiants et la stabilisation économique ont eu lieu entre fin 2023 et le printemps 2024.⁴³³ À l'été 2024, cet engagement comprenait des réunions hebdomadaires avec la délégation talibane à Doha.⁴³⁴

Français Un rapport de novembre 2022 du Bureau de l'inspecteur général de l'État a révélé que le personnel de l'Unité des affaires afghanes « rencontrait régulièrement des représentants des talibans basés à Doha », en utilisant un canal de communication créé à l'origine pour déconflicter les mouvements sur le champ de bataille pendant le retrait.⁴³⁵ Même avant la création de l'Unité des affaires afghanes, un câble diplomatique de novembre 2021 indiquait que l'équipe de l'ambassade à Kaboul (à ce moment-là, relocalisée à Doha) « engageait régulièrement » le dialogue avec les talibans.⁴³⁶ Fin 2023, l'Unité des affaires afghanes a publié une stratégie nationale intégrée décrivant son engagement avec les talibans et d'autres parties prenantes afghanes sur une variété d'intérêts stratégiques.⁴³⁷

L'ONU, l'Union européenne et les acteurs régionaux ont chacun leur propre approche face aux talibans. La politique de l'ONU en matière d'engagement est que l'interaction avec les talibans, y compris les contacts fortuits avec des individus sanctionnés, est autorisée dans la mesure nécessaire à la fourniture de l'aide humanitaire.⁴³⁸ L'ONU ne reconnaît pas les talibans comme un gouvernement légitime.⁴³⁹ Les sanctions imposées par l'ONU empêchent largement les responsables talibans de voyager en dehors de l'Afghanistan.⁴⁴⁰

Cependant, en février 2024, les talibans ont été invités à une conférence de deux jours organisée par l'ONU à Doha. En réponse, ils ont posé une série de conditions à leur participation, notamment celle d'être reconnus « comme le seul représentant officiel de l'Afghanistan ».

L'ONU a rejeté cette proposition comme étant inacceptable et la conférence s'est déroulée sans eux.⁴⁴¹ Une conférence ultérieure de l'ONU, tenue à Doha fin juin 2024, a réuni des responsables talibans et américains. Les représentants afghans non talibans en ont été exclus, et plusieurs d'entre eux ont critiqué l'ONU pour cette décision.⁴⁴² Les talibans n'ont pas assisté à l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2024.⁴⁴³

Initialement, le Conseil de l'Union européenne semblait conditionner son engagement avec les talibans à la formation d'un gouvernement inclusif, à l'inclusion des femmes dans la prise de décision et au respect des droits humains, conditions que les talibans n'ont pas remplies.⁴⁴⁴ L'Union européenne a rétabli une « présence minimale » à Kaboul début 2022 sans reconnaître les talibans comme gouvernement. (Les talibans ont décrit cette action comme une ouverture officielle d'ambassade.)⁴⁴⁵

Les pays européens se méfient généralement de la situation humanitaire en Afghanistan, qui pourrait entraîner une répétition de la crise migratoire de 2015, au cours de laquelle environ un million de réfugiés et autres migrants sont entrés en Europe.⁴⁴⁶ L'Allemagne et l'Italie ont suggéré fin 2021 que, même avec les talibans au pouvoir, l'aide devrait aller au-delà des besoins humanitaires de base pour inclure des programmes de développement.⁴⁴⁷ En juillet 2024, le ministère britannique des Affaires étrangères, du Commonwealth et du Développement a alloué environ 30 % de son budget afghan à des programmes allant au-delà de l'aide humanitaire. Des responsables britanniques se rendent régulièrement à Kaboul depuis octobre 2023, mais n'y maintiennent aucune présence permanente.⁴⁴⁸ En mars 2025, la Suisse a annoncé la réouverture de son bureau humanitaire à Kaboul, avec quatre employés chargés de dialoguer avec les représentants des talibans à un niveau technique sur la mise en œuvre des projets.⁴⁴⁹ En revanche, la France s'est farouchement opposée à toute aide au développement. Cependant, des militaires français sont retournés à Kaboul – avec le consentement des talibans – pour combattre l'EI-K.⁴⁵⁰

Certains voisins de l'Afghanistan et acteurs régionaux, dont la Chine, la Russie, l'Iran et le Pakistan, maintiennent toujours des ambassades à Kaboul et ont autorisé des représentants nommés par les talibans à servir dans les ambassades afghanes de ces pays.⁴⁵¹ À ce jour, seule la Russie a officiellement reconnu les talibans.⁴⁵²



Le personnel du PNUD apporte des secours à la suite d'un tremblement de terre dans l'ouest de l'Afghanistan qui a tué plus de 1 500 personnes et en a déplacé 43 000 en octobre 2024. (Photo MANUA)

LE GOUVERNEMENT AMÉRICAIN A HISTORIQUEMENT EFFECTUÉ LE MOINS DE SURVEILLANCE DE L'AIDE AUX ZONES LES PLUS À RISQUE. L'aide

aux populations vivant sous des régimes hostiles est particulièrement risquée, car une grande partie de cette aide relève de deux catégories pour lesquelles les exigences de surveillance américaines sont relativement laxistes : l'aide humanitaire et l'aide mise en œuvre en partenariat avec de grandes institutions multilatérales comme l'ONU et la Banque mondiale.⁴⁵³ Depuis la prise de pouvoir des talibans, les agences de l'ONU et la Banque mondiale ont administré 64 % de l'aide américaine à l'Afghanistan. Sur le total de l'aide internationale destinée à l'Afghanistan au cours de la même période, 72 % était humanitaire, tout comme 74 % de l'aide américaine.⁴⁵⁴ La combinaison d'une surveillance relativement laxiste de l'aide humanitaire et des difficultés à gérer un régime hostile signifie que, comme l'a résumé un expert en matière d'acheminement de l'aide : « Nous sommes le moins surveillés là où nous en avons le plus besoin. »⁴⁵⁵

Selon le Bureau de l'Inspecteur général de l'USAID, le seuil de contrôle plus bas de l'aide humanitaire imposé par l'agence vise à « accélérer l'acheminement des fonds nécessaires aux zones de conflit ou de catastrophe, généralement à court terme ». Cependant, comme l'a souligné le même bureau, l'aide humanitaire se poursuit souvent sur de nombreuses années. Même une fois le programme bien établi et le temps de créer des mécanismes de contrôle robustes, aucune réglementation ni politique n'impose un retour aux normes de contrôle habituelles.⁴⁵⁶

En juillet 2022, 13 sénateurs ont écrit à l'administratrice de l'USAID, Samantha Power, pour exprimer leur inquiétude quant au fait que le Bureau de l'aide humanitaire comptait moins de cinq agents contractuels à temps plein pour gérer plus de 1 200 programmes. La lettre précisait que chaque agent contractuel était chargé de gérer des contrats d'une valeur dix fois supérieure à celle de ses homologues du reste de l'agence.⁴⁵⁷ Un an auparavant, l'administratrice Power avait elle-même informé la Commission sénatoriale des relations étrangères que l'agent contractuel moyen de l'USAID gérait 65 millions de dollars par an, soit plus de quatre fois celui de ses homologues du Département de la Défense.⁴⁵⁸



Une femme observe le paysage de Zende Jan, dans la province d'Herat, après le tremblement de terre dévastateur d'octobre 2024. (Photo de la MANUA)

Un rapport de 2021 du Bureau de l'Inspecteur général de l'USAID sur l'intervention humanitaire de l'agence en Syrie a « révélé d'importantes faiblesses programmatiques, ainsi que des fraudes et des abus », et a attribué ces problèmes à des lacunes dans la supervision des programmes humanitaires à l'échelle de l'agence. Ces lacunes comprenaient un manque de personnel pour gérer le risque de fraude, une formation inadéquate du personnel sur place et la nécessité de créer une stratégie antifraude spécifique à l'aide humanitaire.⁴⁵⁹ Bien que l'agence ait répondu à certaines de ces préoccupations en 2023, l'Inspecteur général a de nouveau identifié la supervision de l'aide humanitaire comme l'une de ses principales préoccupations cette année-là.⁴⁶⁰

Français Dans un rapport pour la Brookings Institution, un ancien directeur de la mission de l'USAID en Afghanistan a écrit que l'USAID externalise en grande partie sa gestion des risques à des partenaires de mise en œuvre qui fournissent une « assurance » contre les risques, y compris celui du détournement de l'aide par les talibans.⁴⁶¹ Dans des environnements particulièrement à haut risque, comme l'Afghanistan sous les talibans, les États-Unis s'appuient fortement sur les agences des Nations Unies comme « intermédiaires » avant que les fonds n'atteignent les ONG qui fournissent réellement l'aide. Cette couche supplémentaire d'« assurance » fournit une couverture politique supérieure aux donateurs : il est plus facile de rejeter la responsabilité sur l'ONU pour les scandales de détournement très médiatisés que sur des ONG individuelles. Le problème est qu'il n'est pas certain que le recours à l'ONU comme intermédiaire réduise réellement le risque de détournement. En fait, cela pourrait l'augmenter.

LA DÉPENDANCE DU GOUVERNEMENT AMÉRICAIN À L'ÉGARD DE L'ONU POUR FOURNIR DE L'AIDE DANS DES ENDROITS À RISQUE COMPORTE DES RISQUES ET DES AVANTAGES

Jusqu'à récemment, les États-Unis s'appuyaient de plus en plus sur les organisations multilatérales, notamment les agences des Nations Unies, pour apporter leur aide aux populations vivant sous des régimes hostiles. En 2022, environ 25 % (12,5 milliards de dollars) du montant total dépensé par les États-Unis en aide étrangère à l'échelle mondiale ont été versés à l'ONU.⁴⁶² Entre 2020 et 2022, le financement de l'USAID aux organisations multilatérales a quadruplé.⁴⁶³ En mai 2023, en réponse à une enquête officielle du SIGAR, un responsable de l'USAID a écrit que « toute l'aide humanitaire de l'USAID soutient le travail des agences des Nations Unies et d'ONG internationales expérimentées et soigneusement sélectionnées ». ⁴⁶⁴

Les donateurs comptent sur les organisations multilatérales pour acheminer l'aide humanitaire pour plusieurs raisons. L'une d'elles est leur taille : comme l'a souligné un responsable de l'USAID, « l'ONU peut intervenir à une échelle inégalée par les ONG ; c'est une machine ».465 Cet avantage est particulièrement marqué lorsqu'il s'agit de renforcer la logistique pour acheminer des biens tels que la nourriture.466

Les contraintes de rapidité et de personnel sont également à l'origine de cette dépendance. L'USAID peut mettre jusqu'à un an à examiner et approuver une ONG locale partenaire, mais il est simple et rapide pour l'agence de confier une attribution à l'ONU, partenaire privilégié du gouvernement américain en cas de crise, en exclusivité.467 Un responsable américain a déclaré au SIGAR que des exigences de supervision plus légères permettent à l'ONU de « consacrer davantage de personnel et d'énergie à la mise en œuvre ».468 Un responsable de l'USAID a acquiescé, soulignant qu'« il suffisait d'un document conceptuel d'une page, rédigé très rapidement, et c'est une victoire 24 heures après une urgence ».469

Français Le statut de l'ONU en tant qu'organisme intergouvernemental et la légitimité mondiale qu'il confère peuvent également offrir des avantages lors d'un engagement direct avec les gouvernements des pays hôtes, comme par exemple au Soudan, où la relation de l'ONU avec le gouvernement leur permet d'obtenir plus facilement des visas pour le personnel expatrié et d'importer des marchandises.470 Enfin, les donateurs dépendent fortement des organisations multilatérales car elles servent de tampon contre les critiques, surtout dans les régimes hostiles, où les risques de détournement et de scandale sont particulièrement élevés. Le fait de n'être qu'un des nombreux donateurs d'une agence des Nations Unies rend politiquement plus acceptable le fait de continuer à envoyer de l'aide à un pays dirigé par un régime hostile.471

Mais les dangers de cette stratégie sont de plus en plus évidents : un manque de transparence et un contrôle minimal des programmes d'aide, des questions d'efficacité et de souplesse dans la fourniture de certains types d'aide, et le fardeau que représentent pour les ONG locales tous les risques liés au détournement de l'aide.472 Malgré les risques de perte de financement, cinq personnes interrogées ont déclaré au SIGAR avoir personnellement signalé à l'ONU l'ingérence des talibans dans les systèmes de recrutement, de distribution et de pots-de-vin et demandé de l'aide pour y faire face. Toutes les cinq ont déclaré au SIGAR que leurs contacts à l'ONU n'avaient pas réagi à leurs allégations.473

Jusqu'à récemment, l'USAID n'exigeait pas des agences d'aide mondiales qu'elles signalent les fautes criminelles graves telles que la fraude ou le vol.474 Suite à une révision de 2020, le modèle standard de l'USAID pour les attributions aux organisations multilatérales inclut l'obligation de signaler les allégations de « fraude, corruption, collusion ou coercition ».475 Cependant, l'audit des organisations multilatérales réalisé par SIGAR en mars 2025 a révélé que l'État et l'USAID omettent encore parfois d'exiger des organisations multilatérales qu'elles le fassent.476 Il en résulte que les agences des Nations Unies telles que le Programme alimentaire mondial et l'UNICEF, qui gèrent la majorité de l'aide de l'USAID à l'Afghanistan, sont celles qui font l'objet du moins de surveillance.477

Le même audit a recommandé des pratiques exemplaires pour que l'État et l'USAID améliorent leur supervision des grandes institutions multilatérales. Le SIGAR a recommandé à l'État de normaliser ses examens préalables à l'attribution afin de garantir que chaque institution multilatérale puisse garantir adéquatement la protection des financements américains. D'autres recommandations comprenaient la négociation du droit pour le gouvernement américain d'effectuer des visites sur les sites des projets ou de faire appel à des observateurs tiers, l'obligation pour les institutions multilatérales d'établir des plans de surveillance écrits et l'obligation de rendre des comptes.

sur la performance de leurs programmes. L'audit a également révélé que ces institutions devaient améliorer leur supervision des ONG en aval et des partenaires de mise en œuvre, notamment en matière de rapports financiers.⁴⁷⁸

Français La forte dépendance du gouvernement américain à l'égard des organisations multilatérales est également motivée par une perception erronée répandue selon laquelle, en raison des principes de neutralité et d'impartialité de l'ONU, l'aide acheminée par leur intermédiaire est en quelque sorte moins susceptible d'être détournée, blanchie d'argent ou financée par inadvertance par le terrorisme.⁴⁷⁹ Cependant, le Bureau de l'inspecteur général de l'USAID a constaté que les bureaux de surveillance de l'UNICEF, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et d'autres grandes organisations multilatérales ne signalent pas toujours rapidement ou adéquatement les fraudes, et qu'ils peuvent manquer d'indépendance.⁴⁸⁰ Comme l'a soutenu un expert de l'Afghanistan, « C'est une erreur de penser que l'aide humanitaire fournie par l'intermédiaire du système des Nations Unies est... exemptée des risques de blanchiment d'argent et de financement involontaire du terrorisme, de détournement des utilisations prévues, de corruption et d'autres risques financiers. »⁴⁸¹

En outre, l'ONU travaille souvent par l'intermédiaire d'entreprises et d'organisations affiliées à des gouvernements, dont certaines peuvent être sanctionnées ou impliquées dans des violations des droits de l'homme. De plus, les agences de l'ONU ne sont pas liées par les sanctions des États-Unis ou de l'Union européenne.⁴⁸² Bien que les fournisseurs de l'ONU disposent d'un code de conduite qui stipule qu'ils sont censés protéger les droits de l'homme et veiller à ne pas être complices d'abus, un rapport du Center for Strategic and International Studies (CSIS) a identifié de nombreuses personnes impliquées dans des violations des droits de l'homme qui étaient des partenaires ou des sous-traitants de l'ONU, ou qui bénéficiaient d'une autre manière de fonds de l'ONU dans ce pays.⁴⁸³



Une femme lave du riz dans une cuisine communautaire financée par le PNUD et gérée par des femmes. Cette cuisine fournissait environ 600 repas par jour aux communautés dans le besoin après le tremblement de terre d'octobre 2024. (Photo MANUA)

Selon un rapport d'Ahmad Nader Nadery, ancien président de la Commission indépendante de réforme administrative et de la fonction publique (IARCSC) du précédent gouvernement afghan, les agences de l'ONU sont en mesure d'opérer et de fournir de l'aide dans des environnements sanctionnés, sous la surveillance étroite des autorités, mais elles sont « rarement perçues comme des acteurs neutres par la population locale ».

Supprimer le rôle supplémentaire des agences des Nations Unies entre les donateurs et les ONG pourrait offrir plus de flexibilité dans la programmation et accroître l'efficacité de l'aide. Une responsable de l'USAID a déclaré au SIGAR que lorsque les agences des Nations Unies jouent ce rôle, cela réduit la visibilité des donateurs sur la mise en œuvre, ce qui peut entraîner davantage de détournements. Elle a également ajouté que les ONG sont plus réactives aux changements de situation sur le terrain et à la transition vers de nouveaux bénéficiaires, et que leur fournir directement l'aide augmente les chances qu'elle parvienne aux bonnes personnes.⁴⁸⁵ Afin d'accroître la transparence et la surveillance, selon le même rapport de l'ancien président de l'IARCSC sous le précédent gouvernement afghan, l'ONU ne devrait devenir le principal mécanisme d'acheminement de l'aide dans ces contextes que si elle fait l'objet d'un suivi indépendant et si elle garantit des approches d'acheminement de l'aide fondées sur des principes et sensibles aux conflits.⁴⁸⁶

Selon des experts en négociations d'accès humanitaire de Médecins Sans Frontières et d'autres organisations, bien que l'ONU bénéficie d'un avantage logistique, les petites organisations sont plus flexibles et peuvent prendre des décisions rapides si nécessaire.⁴⁸⁷ Un responsable d'ONG a déclaré au SIGAR que, bien que le Programme alimentaire mondial (PAM) bénéficie d'un avantage sur les petites ONG pour la distribution de nourriture en vrac, les ONG sont plus efficaces dans la mise en œuvre de programmes d'aide financière ou de travail contre rémunération. Cela s'explique par le fait que les ONG entretiennent souvent des relations de longue date avec les dirigeants locaux, ce qui peut faciliter leur accès à des zones où les agences multilatérales n'ont pas de contacts locaux.⁴⁸⁸ Selon les mêmes experts de Médecins Sans Frontières, en raison de leur profil politique plus faible par rapport à l'ONU, les petites organisations ont également plus de facilité à établir la confiance et la crédibilité lors des négociations, ce qui leur confère un avantage comparatif sur le terrain.⁴⁸⁹

Selon plusieurs sources, les ONG ont également tendance à être plus capables de changer de lieu et de partenaire pour répondre à de nouveaux besoins.⁴⁹⁰ En revanche, les responsables de l'ONU ont tendance à avoir une visibilité et un accès limités aux informations sur le terrain car, comme l'a déclaré un responsable d'ONG, ils « ne quittent jamais leurs locaux ». ⁴⁹¹



CHAPITRE 5

LES LEÇONS TIRÉES DE L'EXPÉRIENCE AMÉRICAINE EN AFGHANISTAN PEUVENT AIDER À INFORMER LA RÉFORME DE L'AIDE ÉTRANGÈRE

Depuis la prise de pouvoir des talibans, les donateurs ont largement réduit la part de leur aide étrangère destinée à l'Afghanistan, ce qui a compromis la capacité du pays à répondre aux besoins fondamentaux de la population.⁴⁹² Ils ont fait valoir qu'un engagement accru avec les talibans, y compris dans certains cas par le biais d'une assistance technique limitée (formation professionnelle, conseils d'experts et partage de recherches), est nécessaire pour maintenir la fourniture de services de base en Afghanistan, ainsi que dans d'autres régimes hostiles.⁴⁹³

Des ouvriers sur un chantier de construction routière dans la province de Jawzjan, en Afghanistan, en 2013. (Photo USAID/Afghanistan)

Un rapport de juin 2024 du Centre d'études stratégiques et internationales a révélé que la récente diminution du financement de l'aide à l'Afghanistan par les donateurs « a souligné l'urgence de reprendre l'aide au développement ». Plus précisément, le rapport appelait les donateurs à « promouvoir un développement économique durable par une politique d'engagement limité et fondé sur des principes »⁴⁹⁴.

La coopération avec des régimes hostiles est déjà présente dans certains endroits. Au Yémen, a déclaré un responsable d'ONG au SIGAR, le Programme alimentaire mondial des Nations Unies travaille avec le ministère de l'Éducation houthi pour fournir une aide dans les zones contrôlées par les Houthis.⁴⁹⁵ Un autre responsable d'ONG a informé SIGAR du soutien de son organisation au ministère syrien de l'Approvisionnement en eau. Bien que les États-Unis et le régime d'Assad soient des adversaires officiels, le responsable de l'ONG a décrit le ministère comme un simple « bâtiment de personnes intéressées par les canalisations et les brides » dont l'objectif n'était pas géopolitique, mais simplement l'approvisionnement en eau de leurs communautés. Certains, a-t-il souligné, ont même perdu la vie en essayant de maintenir le système en fonctionnement pendant le conflit.⁴⁹⁶

Français En Afghanistan, le secteur de la santé a particulièrement besoin d'une assistance technique pour ralentir l'érosion de 20 ans d'investissement américain.⁴⁹⁷ (Sous le gouvernement afghan soutenu par les États-Unis, les donateurs ont financé les soins de santé dans les zones contrôlées par le gouvernement et les talibans.)⁴⁹⁸ Un directeur d'ONG a déclaré à SIGAR que même si les progrès dans le secteur de la santé sont souvent considérés comme l'une des réalisations les plus importantes des donateurs, le système de santé afghan « pourrait s'effondrer en vingt-quatre heures » sans financement extérieur.⁴⁹⁹ Un ancien responsable de l'ONU a noté que, comme les services de santé dépendent d'autres systèmes (eau et électricité), il existe un argument en faveur d'une assistance technique pour soutenir également ces systèmes.⁵⁰⁰

Français De nombreux experts ont soutenu que les défis économiques actuels de l'Afghanistan sont le résultat de politiques visant à isoler les talibans.⁵⁰¹ À la mi-2024, l'ONU prévoyait qu'environ 23,7 millions de personnes auraient besoin d'aide humanitaire cette année-là.⁵⁰² Une évaluation de l'ONU a conclu : « Le caractère évitant l'État de la réponse [humanitaire] et les obstacles politiques et bureaucratiques érigés par les autorités ont gravement limité l'impact et la durabilité des efforts d'aide. »⁵⁰³ De même, le Comité permanent interorganisations de l'ONU a écrit que, parce que la crise en Afghanistan est prolongée et d'origine humaine, « les arguments en faveur d'une plus grande coopération technique avec les ministères et les départements des services essentiels à la vie (y compris la santé, [l'eau et l'assainissement] et la nutrition) sont convaincants. »⁵⁰⁴ Un rapport du Center for Strategic and International Studies a soutenu que « à mesure que les transferts monétaires directs et l'aide humanitaire sont réduits, les aides complémentaires...

« Les investissements dans l'économie afghane doivent être accrus. »⁵⁰⁵

LES DONATEURS ET LES AGENCES DES NATIONS UNIES NE SONT PAS D'ACCORD SUR LES TYPES DE PROGRAMMATION ET D'ENGAGEMENT APPROPRIÉS SOUS DES RÉGIMES HOSTILES, COMME CELUI DES TALIBAN

D'importants désaccords persistent entre les donateurs, les agences des Nations Unies et les ONG sur les types d'engagement appropriés auprès des régimes hostiles. En Afghanistan, par exemple, selon un responsable d'un donateur interrogé par le SIGAR, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a conclu un accord avec le ministère taliban des Affaires étrangères début 2022 pour fournir un soutien technique et un financement. En conséquence, a déclaré le responsable, les États-Unis ont retiré leur contribution au financement du HCR, car leurs actions étaient en contradiction avec le message politique américain.⁵⁰⁶ Un responsable d'ONG a déclaré au SIGAR qu'un consensus plus fort entre les donateurs sur les types de programmes autorisés dans les régimes hostiles réduirait les risques d'atteinte à la réputation des agences des Nations Unies et les risques juridiques des ONG.⁵⁰⁷

De tels désaccords retardent souvent la transition d'une aide humanitaire à court terme vers des interventions plus durables et à plus long terme. Le même responsable des donateurs a déclaré au SIGAR qu'il faut généralement deux à trois ans aux donateurs et à l'ONU – et huit ou neuf ans dans le cas du Yémen – pour convenir d'un cadre directeur sur la manière dont ils s'engageront avec un régime nouvellement hostile, une condition préalable à l'intensification d'un soutien plus durable à la fourniture de services de base.⁵⁰⁸ Un câble d'État d'avril 2024 décrivait une forte demande parmi les donateurs et les partenaires de mise en œuvre pour un cadre commun détaillant ce que devrait être l'engagement avec le régime dans chaque secteur, y compris une éventuelle assistance technique aux ministères contrôlés par les talibans. Le câble affirmait qu'un tel cadre « réduirait

obstacles à la prestation de services » et atténuer les risques juridiques, tout en « veillant à ce que les talibans ne puissent pas monter les donateurs les uns contre les autres ».509

Une responsable de l'USAID, responsable de programmes dans un autre régime hostile, a déclaré au SIGAR que le financement était insuffisant pour les « interventions entre l'aide humanitaire et l'aide au développement », qu'elle a également qualifiées de programmes de « relèvement rapide ». Elle a imputé cette situation aux craintes du Congrès « que cela devienne du développement et profite au régime ». Mais elle a déploré : « Pourquoi livrer de la farine tous les jours, si nous pouvons aider la communauté à construire une boulangerie ? Pourquoi faire venir de l'eau par camion, si nous pouvons financer une usine de purification d'eau ? Investir dans un mini-réseau solaire à petite échelle peut faciliter l'accès à l'électricité, et donc la purification de l'eau. Il ne s'agit pas nécessairement de réparer une centrale électrique à Damas. Mais même là, que se passerait-il si cela permettait à un hôpital de rouvrir ou d'étendre les soins ? Nous jetons de l'argent par les fenêtres. En dix ans, les États-Unis ont dépensé 17 milliards de dollars et les besoins n'ont jamais été aussi importants. »510

LA BANQUE MONDIALE A UNE STRATÉGIE POUR FAIRE FACE AUX RÉGIMES HOSTILES ; LES ORIENTATIONS DE L'ONU PEUVENT ÊTRE INSUFFISANTES

Le lancement par la Banque mondiale de sa stratégie 2020-2025 sur la fragilité, les conflits et la violence a préconisé une évolution vers une aide à plus long terme pour maintenir les services de base dans ces contextes.511

Français La Banque, spécialisée dans la fourniture d'aide au développement, qualifie ce changement de « rester engagé pendant les situations de conflit et de crise pour préserver les acquis durablement acquis en matière de développement, protéger les institutions essentielles, renforcer la résilience et être prêt pour le relèvement futur ». 512 Une revue de la stratégie de 2023 a révélé que, « là où il y avait un consensus institutionnel pour le faire », la Banque a pu « rester engagée même dans les situations les plus difficiles » [de fragilité, de conflit et de violence] pour « protéger le capital humain, sauvegarder les institutions, préserver les acquis en matière de développement et atténuer les risques d'inaction et de désengagement ». 513

La stratégie souligne l'importance de se concentrer sur les populations « les plus vulnérables » et d'utiliser l'aide pour lutter contre « l'exclusion, les inégalités et le sentiment d'injustice qui peuvent engendrer la fragilité ». Elle s'engage à lutter contre la corruption et les violations des droits humains, car ces problèmes peuvent alimenter la violence.514 Enfin, elle stipule que le désengagement des pays touchés par la fragilité, les conflits et la violence ne devrait être qu'un « dernier recours », car il porterait un préjudice disproportionné aux plus vulnérables. (Selon une analyse des données de la Banque mondiale réalisée par l'Université de New York et Chatham House, environ la moitié des personnes vivant dans des pays touchés par la fragilité, les conflits et la violence vivent également sous des régimes hostiles.)515

Un ancien fonctionnaire de l'ONU, fort de plusieurs décennies d'expérience dans les pays hostiles et touchés par des conflits, a déclaré au SIGAR que les appels humanitaires importants de l'ONU sont souvent motivés par le besoin de « prestation de services de base », qui relèverait davantage du développement que de l'aide humanitaire. Il a déploré la tendance des « humanitaires à s'approprier les financements des acteurs du développement ». 516 De même, un responsable d'ONG a déclaré au SIGAR qu'il saluait l'action de la Banque mondiale dans les États fragiles, en conflit et touchés par la violence, estimant qu'il était nécessaire de renforcer les efforts de développement dans ces contextes, car les besoins ne peuvent être satisfaits par la seule aide à court terme. 517

Une responsable d'un donateur, forte de nombreuses années d'expérience auprès de régimes hostiles, a suggéré d'établir des lignes directrices pour collaborer avec les autorités de facto. Elle a soutenu que le Comité permanent interorganisations (CPI) des Nations Unies, chargé de coordonner les réponses internationales aux crises humanitaires entre les donateurs, les agences des Nations Unies et les ONG, devrait élaborer cette nouvelle politique.⁵¹⁸ Un responsable d'ONG a acquiescé, soulignant que le Cadre de programmation 2018 de l'UNICEF pour les contextes fragiles constituait un bon point de départ pour cette discussion.⁵¹⁹

Selon la même responsable donatrice, les orientations mondiales de l'ONU réduiraient la portée des questions à débattre et créeraient un point de référence pour les discussions futures. Elle a expliqué au SIGAR que son objectif était que cette nouvelle politique joue un rôle de clarification similaire à celui des « Solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays », adoptées par le Comité permanent interorganisations des Nations Unies en 2010. Elle envisageait que la nouvelle politique soit sectorielle et fournisse des orientations sur les types de programmes appropriés. Elle a également suggéré que la politique fournisse des orientations sur la manière de collaborer avec un régime étranger.⁵²⁰ S'adressant au SIGAR, un expert en aide humanitaire a également approuvé l'idée, tout en soulignant que les orientations devraient être soigneusement contextualisées pour s'adapter au contexte spécifique de chaque pays.⁵²¹

En Afghanistan, une chose est claire : les principes d'engagement de l'ONU, tels que décrits dans le Cadre d'engagement transitoire, sont inapplicables. Ces principes incluent une approche fondée sur les droits humains à laquelle les talibans s'opposent fondamentalement, et une indépendance opérationnelle qui viole la loi talibane sur les ONG. Ils exigent également que les activités de l'ONU favorisent l'égalité des sexes et les droits des femmes tout en respectant les « coutumes, cultures et religions locales », ce qui inclut l'interdiction talibane de promouvoir l'égalité des sexes.⁵²²

L'évaluation de l'ONU sur la réponse humanitaire décrit les « positions politiques de la communauté internationale et des talibans » comme « mutuellement antagonistes ». ⁵²³

DES RESPONSABLES DE L'USAID, DE L'ONU ET DES ONG ONT DÉCLARÉ À SIGAR QUE L'ACHEMINEMENT DE L'AIDE PAR L'INTERMÉDIAIRE DE L'ONU AVANT QU'ELLE N'ATTEIGNE LES ONG COMPORTAIT DES RISQUES

Français La grande majorité de l'aide au peuple afghan est acheminée par l'intermédiaire de l'ONU et de ses agences affiliées.⁵²⁴ Ces agences comprennent le Programme alimentaire mondial, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Fonds des Nations Unies pour la population, l'Organisation internationale pour les migrations, l'Organisation mondiale de la santé et le Bureau de la coordination de l'aide humanitaire, qui recevaient tous jusqu'à récemment un financement américain en Afghanistan.⁵²⁵ (Les États-Unis se sont retirés de l'Organisation mondiale de la santé en janvier 2025. Le mois suivant, la Maison Blanche a annoncé un examen de 180 jours de l'adhésion et du financement des États-Unis à toutes les organisations internationales.)⁵²⁶ Cela a donné à l'ONU, en tant qu'institution, un contrôle biaisé sur l'aide à l'Afghanistan et sur la manière dont les organisations devraient se conformer - ou résister

Décrets, lois et règlements des talibans. Pour compliquer encore les choses, les règlements de l'ONU entrent souvent en conflit direct avec les lois des talibans, obligeant les ONG à naviguer dans des contradictions insurmontables.⁵²⁷

Un responsable d'ONG a décrit l'ONU comme « l'État de facto le plus riche d'Afghanistan » et a averti que cette concentration du pouvoir et des ressources avait des conséquences pour les donateurs.

ne peuvent pas être pleinement comprises.⁵²⁸ Selon un ancien fonctionnaire de l'ONU, un ancien responsable d'ONG et un expert de l'Afghanistan, les agences de l'ONU sont si énormes que les décisions politiques telles que le fait de savoir si oui ou non - ou qui, exactement - doit payer pour la sécurité ont d'immenses implications dans un environnement sensible comme l'Afghanistan.⁵²⁹ Une fois qu'une agence de l'ONU prend une décision d'une telle ampleur, les petites organisations (y compris les ONG financées par l'ONU) perdent la flexibilité de prendre leurs propres décisions.⁵³⁰

Les conséquences de l'interdiction imposée aux femmes de travailler dans le secteur humanitaire par les talibans en décembre 2022 ont illustré l'influence de l'ONU, ainsi que son incapacité à l'utiliser pleinement. Les ONG se sont empressées de repenser leurs programmes afin de se conformer à la fois à l'interdiction d'employer des femmes imposée par les talibans et aux directives de l'ONU sur l'inclusion des femmes. À la mi-février 2023, l'ONU a indiqué qu'après avoir négocié de nombreuses dérogations locales à l'interdiction, ses programmes avaient repris et son personnel féminin afghan pouvait travailler dans ses bureaux. Cependant, les ONG chargées de la mise en œuvre ont été exclues de ces négociations et livrées à elles-mêmes pour trouver des solutions, risquant de voir leur contrat avec l'ONU annulé si elles ne pouvaient pas poursuivre la mise en œuvre.⁵³¹ Français Un directeur d'ONG a déclaré à SIGAR qu'il avait embauché un parent masculin pour accompagner chaque employée dans son travail, mais qu'il ne pouvait pas accéder à une demande ultérieure des talibans de retirer le personnel féminin de la liste de paie de son organisation.⁵³² Une grande ONG de soins de santé a indiqué que, n'ayant pas le pouvoir de négocier contre un décret taliban interdisant directement aux femmes de travailler pour des ONG humanitaires, elle recherchait une solution à court terme : fournir à son personnel féminin l'infrastructure technique pour travailler à domicile.⁵³³

Fournir davantage de financement directement aux ONG, plutôt que de le faire passer d'abord par l'ONU, pourrait améliorer la flexibilité et l'efficacité.

Supprimer le rôle supplémentaire des agences des Nations Unies entre les donateurs et les ONG pourrait offrir plus de flexibilité dans la programmation et accroître l'efficacité de l'aide. Une responsable de l'USAID a déclaré au SIGAR que lorsque les agences des Nations Unies jouent ce rôle, cela réduit la visibilité des donateurs sur la mise en œuvre, ce qui peut entraîner davantage de détournements. Elle a également ajouté que les ONG sont plus réactives aux changements de situation sur le terrain et à la transition vers de nouveaux bénéficiaires, et que leur fournir directement l'aide augmente les chances qu'elle parvienne aux bonnes personnes.⁵³⁴ Afin d'accroître la transparence et la surveillance, selon le même rapport de l'ancien président de la Commission indépendante pour la réforme administrative et la fonction publique sous le précédent gouvernement afghan, l'ONU ne devrait devenir le principal mécanisme d'acheminement de l'aide dans ces contextes que si elle fait l'objet d'un suivi indépendant et si elle garantit des approches de distribution de l'aide fondées sur des principes et sensibles aux conflits.⁵³⁵

L'ONU étant suffisamment importante pour prendre ses propres décisions quant à son engagement auprès des régimes étrangers, les donateurs peuvent également se retrouver à financer des agences onusiennes qui ne sont pas alignées stratégiquement avec elles. Un responsable de l'USAID a décrit la tendance de l'ONU à se plier aux demandes de diversion des régimes étrangers comme « le PAM, l'OCHA et d'autres organismes des Nations Unies œuvrant activement à l'encontre des objectifs de la politique étrangère des États-Unis, et utilisant pour cela des fonds publics importants ». Selon ce responsable, cela place la question au niveau de l'État ou du Conseil national de sécurité.⁵³⁶

L'ONU pourrait ne pas être disposée à signaler les cas où sa conformité avec un régime étranger entre en conflit avec les intentions plus générales des donateurs qui financent le travail. En 2018, le Bureau de l'Inspecteur général de l'USAID a constaté que les mécanismes de surveillance de l'ONU n'ont généralement pas la capacité d'enquêter sur les fraudes, les vols et les actes de détournement.⁵³⁷ En août 2023, un câble diplomatique de l'Unité des affaires afghanes indiquait que le directeur d'OCHA pour l'Afghanistan « insistait sur le fait que l'OCHA ne disposait d'aucune preuve que le détournement de l'aide soit systémique ou généralisé », et affirmait que la manipulation des listes de bénéficiaires par les talibans et l'ingérence dans les recrutements – tactiques qu'ils utilisent pour voler l'aide – ne constituent pas « une véritable détournement ou un vol d'aide ». ⁵³⁸

Plusieurs personnes interrogées ont fait valoir que les donateurs pourraient améliorer l'efficacité de l'aide en maintenant et en travaillant à travers divers types de partenariats et de canaux, en réduisant leur forte dépendance à l'égard des grandes agences des Nations Unies et en diluant leur part de marché.⁵³⁹ Un responsable d'ONG a comparé la construction d'un système d'aide plus résilient et diversifié à la constitution d'un portefeuille d'investissement et a mis en garde contre une approche trop négative : « Je ne formulerais pas la situation comme "le PAM est trop gros, il faut le définancer", car c'est une façon totalement négative de le dire. Je dirais plutôt que pour créer un système humanitaire résilient et efficace, il faut une approche de portefeuille plus intentionnelle. Nous devons investir dans... les acteurs locaux, car ils présentent des opportunités d'innovation et de croissance, ainsi qu'une répartition des risques. » ⁵⁴⁰

Français Le recours à l'ONU présente des avantages : elle dispose de réseaux existants pour fournir de l'aide à l'échelle nationale, tend à avoir plus d'influence auprès des gouvernements et peut créer un tampon parfois souhaitable entre les pays donateurs et les pays bénéficiaires.⁵⁴¹ Mais la domination de l'ONU dans le réseau d'aide mondial crée certains des mêmes problèmes que ceux créés par les monopoles du monde des affaires, comme l'étouffement de l'innovation et le développement de concurrents plus petits.⁵⁴² Plusieurs personnes interrogées, y compris des responsables de l'ONU, ont critiqué le processus d'appel humanitaire de l'ONU comme étant trop axé sur leurs propres frais généraux, au détriment des ONG locales.⁵⁴³ Un ancien responsable de l'ONU a déclaré à SIGAR que l'approche de l'ONU consistant à confier des projets individuels à des ONG locales à des taux de remboursement faibles empêche ces organisations de se développer.⁵⁴⁴

Selon Patrick Fine, ancien directeur de la mission de l'USAID en Afghanistan, l'agence a toujours remboursé les frais administratifs des organisations locales à des taux de frais généraux insuffisants, car ces organisations ont rarement mené à bien le processus « difficile et coûteux » nécessaire pour bénéficier d'un accord négocié de taux de coûts individuels (NICRA). Il décrit ce processus « ardu, qui dure des années » comme nécessitant l'engagement d'une « expertise et de ressources substantielles ». Elles ne sont remboursées qu'au taux minimal de 10 % fixé par le Code of Federal Regulations. Il a écrit que des études ont montré que le coût réel de la mise en œuvre des programmes d'aide étrangère dépasse largement ce taux, tout comme les taux administratifs moyens approuvés par le gouvernement pour leurs homologues internationaux.⁵⁴⁵

Un rapport de la Fondation pour la défense des démocraties suggère que la création de canaux alternatifs pour l'acheminement de l'aide, notamment en fournissant un soutien direct aux ONG performantes, exercerait également une pression sur l'ONU pour qu'elle améliore sa capacité à prévenir le détournement.⁵⁴⁶

Un responsable de l'USAID a déclaré à SIGAR qu'en Syrie, l'agence a réduit le financement de l'ONU en 2023 et l'a transféré vers un financement commun pour les ONG, géré par une ONG internationale.

Les motivations de ce changement comprenaient une faible visibilité sur les opérations de l'ONU, le manque de flexibilité, les préoccupations du Congrès concernant la surveillance et la géopolitique.⁵⁴⁷

Français Lorsqu'ils envisagent la manière de fournir l'aide humanitaire, les décideurs politiques sont confrontés à un choix entre les canaux multilatéraux, tels que les agences des Nations Unies, les fonds fiduciaires multidonateurs administrés par les ONG et l'aide fournie directement par les donateurs aux ONG.⁵⁴⁸ Les fonds fiduciaires multidonateurs facilitent la coordination des donateurs et évitent la duplication des efforts, mais ils peuvent aussi être des entités lentes et bureaucratiques avec peu de connexions à la base.⁵⁴⁹ Une étude du gouvernement australien sur le Fonds fiduciaire pour la reconstruction de l'Afghanistan administré par la Banque mondiale a conclu que ses longues procédures d'approvisionnement et son soutien inadéquat à la mise en œuvre ont entraîné des retards qui ont frustré les responsables de la mise en œuvre du programme.⁵⁵⁰

Français Un représentant d'un fonds multidonateurs a expliqué les avantages de ce type de système au SIGAR : Parce que son organisation ne dépend pas de l'ONU pour son financement, « [nous] nous adressons à l'ONU uniquement lorsqu'elle ajoute de la valeur sur une question particulière », comme tirer parti de l'expertise de l'Organisation internationale du Travail sur le travail des enfants et de la relation existante avec un gouvernement.⁵⁵¹ Il a déclaré au SIGAR que cette approche nécessite un ratio personnel/dollars de programme plus élevé que si l'ONU gérait le fonds, mais que la gestion plus exigeante en main-d'œuvre a permis à l'organisation de s'associer directement avec des ONG locales dans une large mesure.⁵⁵²

En revanche, l'aide fournie directement par les donateurs aux partenaires de mise en œuvre offre plusieurs avantages distincts. Dans des contextes politiquement sensibles, cette aide peut servir à soutenir des initiatives spécifiques ou à atteindre des zones inaccessibles par les canaux multilatéraux, et dans certains cas, peut contourner complètement les acteurs gouvernementaux problématiques.⁵⁵³ De plus, le transfert d'une partie des financements de l'ONU vers des fonds fiduciaires multidonateurs ou des ONG individuelles pourrait également stimuler les réformes au sein des agences de l'ONU cherchant à regagner la confiance perdue.⁵⁵⁴

Toutefois, une telle transition vers un financement plus direct des ONG resterait probablement limitée aux ONG internationales, du moins jusqu'à ce que certains obstacles au financement direct des ONG locales soient levés. Selon Patrick Fine, ancien directeur de la mission de l'USAID en Afghanistan, cela nécessiterait trois changements majeurs : (1) de nouvelles directives moins contraignantes en matière d'attribution et de gestion des subventions de la part du Bureau de la gestion et du budget ; (2) une augmentation du taux de remboursement minimal des frais généraux généralement appliqué aux ONG locales ; et (3) que l'USAID assume davantage de fonctions de gestion des risques qu'elle externalise actuellement auprès des agences des Nations Unies, des ONG internationales et des grands prestataires.⁵⁵⁵

Le Programme alimentaire mondial est-il trop grand pour suivre les règles ?

Les personnes interrogées ont été particulièrement critiques à l'égard du « mastodonte » PAM.⁵⁵⁶ Un expert en suivi et évaluation l'a décrit comme « trop gros pour faire faillite et trop gros pour suivre les règles ». ⁵⁵⁷

Un ancien fonctionnaire du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies a déclaré au SIGAR qu'il était très difficile de coordonner le travail du PAM avec le reste de la réponse humanitaire en Afghanistan parce qu'ils « soutiennent que les principes humanitaires permettent

[leur] demander de livrer autant que possible, aussi vite que possible », et de donner la priorité à l'augmentation de l'aide fournie – et du financement de l'aide – plutôt qu'à toute stratégie coordonnée.⁵⁵⁸ De plus, comme détaillé aux pages 18-19, le SIGAR a entendu des allégations de plusieurs sources selon lesquelles le personnel du PAM extorquait des pots-de-vin aux sous-traitants du PAM et collaborait parfois avec les talibans pour ce faire, ainsi que d'attribuer des contrats à des ONG avec lesquelles ils avaient des affiliations personnelles et des intérêts financiers.⁵⁵⁹

Les suspensions d'aides sont un outil utile pour lutter contre le détournement

Plusieurs responsables du gouvernement américain ont déclaré au SIGAR que les suspensions d'aide sont rarement utilisées, car elles imposent des coûts importants aux personnes dans le besoin.⁵⁶⁰ En 2024, un expert de l'Afghanistan a écrit : « Le secteur humanitaire doit être plus disposé à suspendre... les opérations d'aide. »⁵⁶¹ Cependant, un certain nombre de sources ont déclaré au SIGAR que les bénéficiaires souffrent également lorsque l'aide des donateurs qui leur était destinée est détournée ailleurs.⁵⁶²

Les suspensions temporaires d'aide ne se résument pas à une simple suppression ou à une réduction significative de l'aide à un pays entier après un conflit politique – une mesure susceptible d'avoir des conséquences bien plus négatives. Il s'agit plutôt de décisions stratégiques délibérées visant à dissuader les acteurs malveillants et, in fine, à protéger une population.⁵⁶³ Par exemple, dans les années 1980, des responsables américains ont signalé avoir constaté remarquablement peu de détournements d'aide alimentaire dans l'Éthiopie marxiste, car le gouvernement éthiopien « sait que les livraisons d'aide seront interrompues au premier signe d'abus ». ⁵⁶⁴

Selon des notes internes de l'USAID concernant la décision américaine de suspendre partiellement l'aide aux régions du Yémen contrôlées par les Houthis en 2020, plus les suspensions peuvent être coordonnées entre les principaux donateurs et l'ONU, plus elles ont d'impact pour garantir que l'aide parvienne aux plus démunis.⁵⁶⁵



Des Afghans s'assoient sur des dons de nourriture à l'arrière d'un pick-up avant de les distribuer aux familles nécessiteuses du district de Nawa, province d'Helmand, en septembre 2010. (Photo du Corps des Marines par le sergent Mark Fayloga)

Yémen : exemple d'une suspension de l'aide qui a fonctionné

Les suspensions d'aide se sont avérées une stratégie efficace pour stopper le détournement de l'aide en temps réel et pour dissuader tout détournement futur. À la fin des années 2010, les États-Unis ont suspendu le financement de plusieurs programmes dans les régions du Yémen contrôlées par les Houthis, dont 65 millions de dollars de subventions à des ONG, en réponse au détournement de l'aide par les Houthis et à l'annonce par le groupe d'imposer une nouvelle taxe de 2 % sur l'aide.⁵⁶⁶ Le gouvernement américain, d'autres donateurs, l'ONU et les ONG ont essayé plusieurs stratégies pour lutter contre le détournement, notamment un contrôle plus strict par le biais de contrôles par des tiers, le suivi biométrique de la distribution de l'aide et un engagement diplomatique avec les dirigeants houthis.⁵⁶⁷ En fin de compte, les autorités houthis n'ont pas respecté leurs engagements politiques et le détournement s'est poursuivi.⁵⁶⁸

Français La nature essentielle de l'aide à ces régions rendait difficile sa suspension, mais la grave ingérence dans la distribution de l'aide contribuait déjà aux souffrances humaines.⁵⁶⁹ Les observateurs tiers du PAM ont commencé à signaler des incidents majeurs de détournement en 2018. En réponse, l'agence a suspendu l'aide en 2019.⁵⁷⁰ Les problèmes ont persisté. En janvier 2020, un groupe d'ONG internationales a envoyé une lettre aux donateurs détaillant l'ingérence et le détournement continus des Houthis. En réponse à cette lettre, les donateurs ont accepté de dire aux Houthis que cela était inacceptable.⁵⁷¹ Les États-Unis ont tenté de coordonner une suspension conjointe de l'aide avec l'ONU, l'Union européenne et d'autres donateurs importants, comme l'Allemagne.

Les efforts américains ont permis de rallier la communauté des donateurs autour de six « lignes rouges » communes, notamment la suppression de la taxe, la suppression de certaines clauses inacceptables dans les accords requis, l'instauration d'une meilleure surveillance et la mise en œuvre de réformes telles que l'obligation d'enregistrement biométrique pour les bénéficiaires de l'aide. Les donateurs ont également formé un groupe de suivi technique sur le détournement de l'aide.⁵⁷² Cependant, au grand dam des responsables américains, l'ONU a finalement délégué la décision de suspendre ou non les programmes à ses propres agences, et les autres donateurs n'ont pas suivi la même voie que les États-Unis dans la suspension de l'aide.⁵⁷³ Selon une note du Département d'État concernant l'échec de la tentative de suspension plus large de l'aide, le « manque de leadership du Coordonnateur des secours d'urgence de l'ONU dans la coordination de cet effort affaiblit l'influence que nous aurions autrement sur les Houthis »⁵⁷⁴.

Français Les États-Unis ont finalement suspendu leur aide aux régions du Yémen contrôlées par les Houthis en mars 2020.⁵⁷⁵ Cela incluait tous les financements du gouvernement américain pour l'aide humanitaire, à l'exception des fonds destinés aux droits de l'homme et au déminage, à la malnutrition aiguë, au traitement du choléra et à une aide alimentaire limitée.⁵⁷⁶ Le gouvernement américain a dû faire face à la résistance du public face à cette suspension.⁵⁷⁷ Cependant, lorsque la suspension a été levée en mars 2021, les travailleurs humanitaires ont estimé qu'il y avait eu « un environnement amélioré » pour l'acheminement de l'aide auparavant entravé, notamment des progrès dans la suppression des clauses inacceptables des accords requis, l'approbation des voyages et l'accès aux évaluations des programmes.⁵⁷⁸ Les suspensions de l'aide ont depuis été utilisées comme levier contre le détournement des Houthis à au moins deux autres occasions, et en février 2024, le gouvernement américain a commencé à réacheminer toute l'aide humanitaire américaine vers les zones contrôlées par le gouvernement yéménite via les ports d'Aden et de Mukalla.⁵⁷⁹ Bien que les résultats de ces suspensions de l'aide aient été imparfaits, ils constituent le meilleur exemple de tentatives de « faire ce qu'il faut » dans la gestion des impacts incontrôlés et néfastes de l'aide. diversion.⁵⁸⁰

Les suspensions d'aide dans la province de Ghor en 2023 par le gouvernement américain et les Nations Unies n'ont peut-être pas été bien coordonnées. À la mi-janvier de cette année-là, le coordinateur humanitaire des Nations Unies a informé le gouverneur de Ghor que les opérations d'aide alimentaire dans la province seraient interrompues en raison d'« irrégularités inquiétantes », notamment la « collecte systématique d'un pourcentage important de fournitures humanitaires et d'argent liquide », pour financer un projet de construction routière.⁵⁸¹ Un responsable d'ONG interrogé par SIGAR a confirmé que le gouverneur de la province avait tenté de financer un projet routier.⁵⁸² Un journal d'investigation afghan a révélé que les distributions alimentaires de l'UNICEF avaient été interrompues une deuxième fois cette année-là, en avril, interrompant temporairement les livraisons à 40 000 familles dans le besoin.⁵⁸³ Puis, en mai, le porte-parole du département d'État, Matthew Miller, a annoncé la suspension des opérations d'aide alimentaire américaines dans certaines parties de la province. Lors de son point de presse, il a noté que le Programme alimentaire mondial avait suspendu la distribution dans deux districts de la province de Ghazni de janvier à avril.⁵⁸⁴

Alternatives possibles aux vols en espèces : Hawalas et Tankhaa

Comme l'a écrit un ancien expert de l'Institut américain pour la paix en Afghanistan dans Lawfare, « les envois d'argent liquide de l'ONU, initialement considérés comme une solution temporaire, sont à la fois coûteux et risqués. William Byrd a décrit un système à plusieurs niveaux dans lequel « les envois d'argent liquide entraînent des coûts substantiels à chaque étape du processus : conversion des fonds bancaires en dollars en Europe, coût du transport aérien, coûts de sécurité, frais administratifs et bancaires, etc. » Le système d'envoi est également fragile, et tout incident de sécurité ou autre perturbation susceptible de provoquer une interruption perturberait considérablement le système humanitaire.⁵⁸⁵

Les hawalas constituent une alternative viable, bien qu'elles manquent de transparence. La plupart des transactions financières en Afghanistan sont effectuées via le système hawala, car environ 85 % des Afghans n'ont pas de compte bancaire.⁵⁸⁶ Cette concentration de l'activité financière dans le secteur privé non réglementé est courante dans les contextes hostiles.⁵⁸⁷



Les Forces nationales de défense et de sécurité afghanes et la mission Soutien résolu de l'OTAN fournissent aide et assistance aux victimes des inondations dans la province orientale de Parwan en août 2020. (Photo OTAN)

Que sont les Hawalas ?

Hawala signifie « transfert » en arabe, et le système hawala est un système de transfert de fonds vieux de plusieurs siècles utilisé dans le monde entier.⁵⁸⁸ Les cambistes sont également connus sous le nom de négociants en hawala, ou hawaladar.⁵⁸⁹ Le Trésor définit les hawaladars comme des courtiers individuels au sein d'un réseau informel de transmission d'argent (système hawala) qui organisent le transfert et la réception de fonds ou d'une valeur équivalente et règlent leurs comptes par le biais d'échanges et d'espèces.⁵⁹⁰

Selon la Georgetown Security Studies Review, « Les hawalas servent d'équivalent aux virements électroniques en Asie centrale et du Sud, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Contrairement aux systèmes bancaires traditionnels, l'argent ne circule pas par des voies électroniques contrôlables ; un réseau complexe d'intermédiaires humains transfère les fonds par téléphone, fax et change, et les livre dans le monde entier en quelques heures. L'absence de contrats légaux, de registres détaillés et d'exigences d'identification élimine le risque de traces écrites ; ce système rapide et économique est exempt de réglementation gouvernementale et, dans certains États, est considéré comme plus fiable que les institutions bancaires officielles. »⁵⁹¹

Les hawalas offrent souvent des taux plus compétitifs que les banques et peuvent généralement effectuer une transaction en un jour, contre une semaine ou plus pour un virement bancaire international.⁵⁹² D'autres raisons de leur popularité sont moins innocentes : l'absence de trace écrite peut faciliter l'évasion fiscale, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.⁵⁹³

Les virements électroniques vers et depuis l'Afghanistan étant suspendus après la prise de pouvoir des talibans à l'automne 2021 et l'économie afghane étant au bord de l'effondrement, le secteur humanitaire a été contraint de recourir massivement aux hawalas.⁵⁹⁴ Un responsable d'ONG a déclaré au SIGAR que, si certains donateurs acceptaient cette pratique, d'autres ne le faisaient qu'à contrecœur.⁵⁹⁵ Parmi les agences américaines, les attitudes à l'égard des hawalas diffèrent. Un responsable de l'USAID a déclaré que les partenaires d'exécution de certaines agences s'appuient sur les hawalas, mais que les responsables du Trésor souhaitent en empêcher l'utilisation.⁵⁹⁶

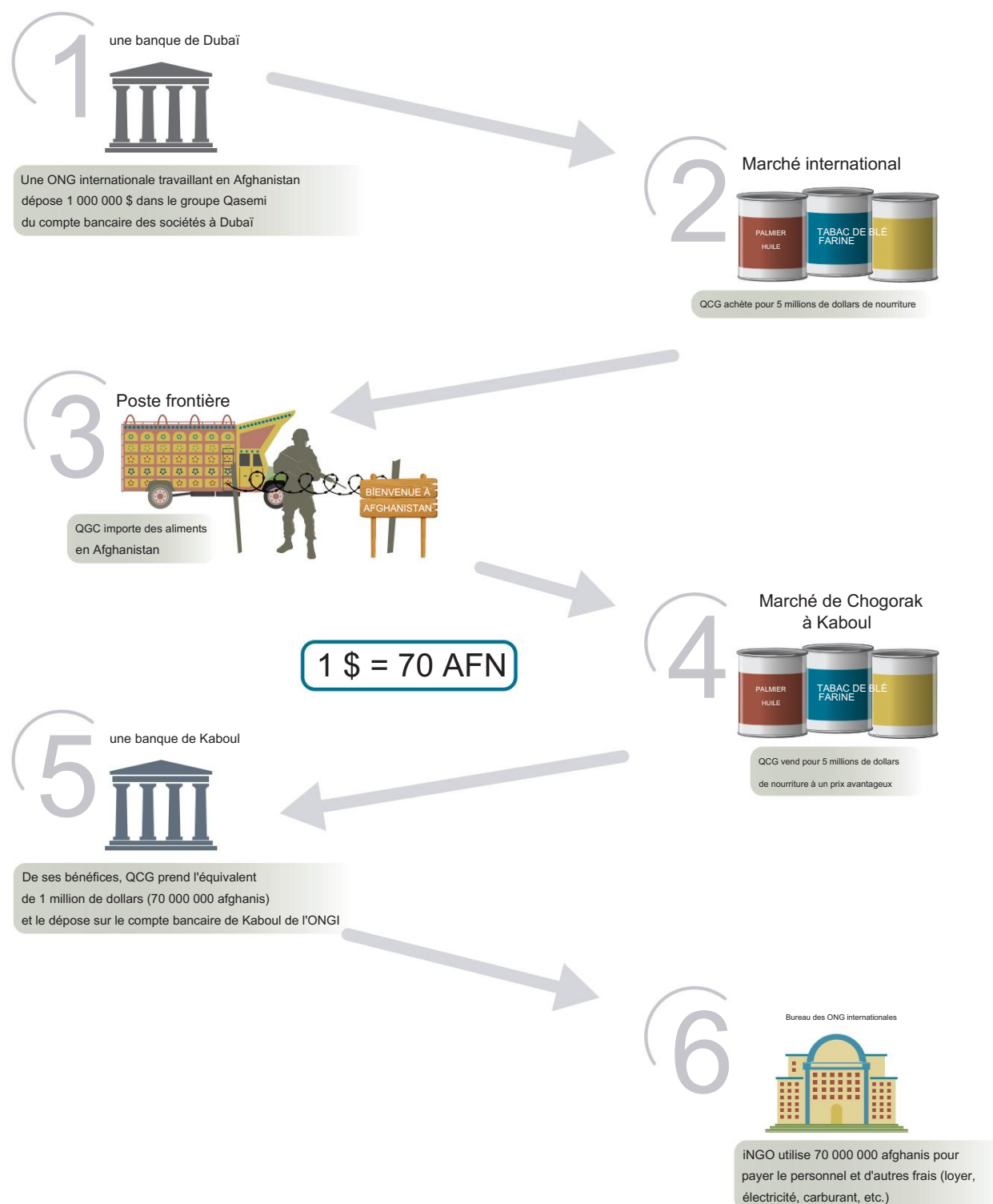
Cependant, s'appuyer sur le secteur bancaire formel afghan comporte ses propres risques. La réputation du secteur bancaire du pays ne s'est pas encore remise du scandale de la Kabul Bank de 2010, au cours duquel la direction de la banque et une poignée d'élites politiques ont détourné près d'un milliard de dollars via des prêts frauduleux.⁵⁹⁷ Le directeur pays d'une ONG afghane a déclaré lors d'un forum d'ONG afghanes que, compte tenu notamment du gel des transferts internationaux à l'automne 2021, les hawalas sont « la forme de transfert d'argent la plus résiliente en Afghanistan »⁵⁹⁸.

Un mécanisme alternatif de financement du pays, appelé Tankhaa, est apparu presque immédiatement après la prise de pouvoir par les talibans. Tankhaa est un partenariat entre 21 organisations humanitaires et une entreprise afghane, le Qasemi Group of Companies (QGC), qui importe de la nourriture, du carburant et des produits agricoles. Les ONG internationales travaillant en Afghanistan contractent un prêt à court terme en afghanis auprès de la division alimentaire de QGC basée à Kaboul, et leurs filiales internationales remboursent ces prêts en dollars aux bureaux de QGC aux Émirats arabes unis. Ce bureau utilise ces dollars pour acheter les importations alimentaires nécessaires à sa division alimentaire basée à Kaboul ; les ONG locales utilisent les afghanis de leurs prêts à court terme pour payer les salaires et autres frais de fonctionnement.

« Le système fonctionne sans régulateur financier compétent, crédible ou capable de superviser le mécanisme en Afghanistan, ce qui peut présenter des risques financiers illicites supplémentaires. »⁶⁰⁰

FIGURE 3

Tankhaa : un mécanisme alternatif pour faire entrer de l'argent en Afghanistan



Un homme d'affaires afghan connaissant bien le système Tankhaa a déclaré à SIGAR que ce système permettait de maintenir des frais généraux faibles. Il a précisé que Tankhaa facture à ses clients des frais de 3 à 5 %, selon que les bénéficiaires se trouvent à Kaboul ou ailleurs dans le pays. Il a précisé que le système fonctionne actuellement à une échelle relativement modeste, soit de 3 à 4 millions de dollars par mois.⁶⁰¹

Tankhaa pourrait théoriquement être étendu en incluant des entreprises supplémentaires important des marchandises en Afghanistan ou transférant des fonds vers le pays. Cependant, si cette expansion suffisait à réduire, voire à éliminer, le recours aux vols de fonds de l'ONU, elle présenterait des inconvénients majeurs. Ces vols créant une forte demande d'afghani, toute réduction de ces vols exercerait une pression à la baisse sur la valeur de l'afghani, ce qui provoquerait une inflation.⁶⁰² Étant donné qu'une part importante de la nourriture en Afghanistan est importée, notamment la farine de blé, l'inflation ferait grimper le prix de cette denrée de base pour des millions d'Afghans déjà confrontés à une insécurité alimentaire critique.⁶⁰³

QGC affirme avoir reçu des directives de l'Office of Foreign Assets Control du Trésor américain et de l'Office of Financial Sanctions Implementation du Royaume-Uni, selon lesquelles Tankhaa ne tombe pas sous le coup de sanctions.⁶⁰⁴ Cependant, cela ne signifie pas qu'il ne pourrait pas être utilisé à mauvais escient. Ce système convertit les afghans détenus par QGC à l'intérieur du pays en dollars à l'étranger et pourrait servir à transférer les produits d'activités illicites hors du pays.⁶⁰⁵

Français La Banque mondiale a proposé un mécanisme similaire à Tankhaa, appelé Facilité d'échange humanitaire, pour remplacer les vols d'argent liquide.⁶⁰⁶ Jusqu'à présent, cependant, les talibans se sont opposés à tout mécanisme qui réduirait leur accès aux dollars et le profit qu'ils peuvent faire en les échangeant contre des afghans.⁶⁰⁷ Selon un homme d'affaires afghan du secteur bancaire, tout projet impliquant de contourner la banque centrale réduirait le flux de dollars dans le pays, dévaluant la valeur de l'afghani et faisant grimper le prix des denrées alimentaires.⁶⁰⁸

Le SIGAR a constaté que, si le détournement de l'aide constitue un défi tant dans les pays amis que dans les pays hostiles, il est bien plus problématique sous des régimes comme celui des talibans, car il tend à les enrichir et à les consolider, sapant ainsi les intérêts américains. Les talibans utilisent tous les moyens à leur disposition, y compris la force, pour s'assurer que l'aide est acheminée là où ils le souhaitent, et non là où les donateurs le souhaitent. Par exemple, ils utilisent leur pouvoir réglementaire pour autoriser les ONG à opérer et sous quelles conditions. Ils bloquent et redirigent l'aide afin de garantir que la nourriture soit acheminée aux communautés pachtounes et non aux communautés hazaras ou tadjikes. Ils refusent également aux ONG d'opérer, sauf si elles recrutent des entreprises affiliées aux talibans, des membres des talibans ou s'associent à des ONG appartenant aux talibans.

CHAPITRE 6

CONCLUSION

SIGAR a constaté que le système mondial de fourniture d'aide aux personnes vivant dans des conditions hostiles

Les régimes, comme celui des talibans, sont déraisonnables. Le système est coûteux et excessivement

complexe, impliquant de multiples strates d'agences des Nations Unies, d'ONG et de sous-traitants.

Chaque strate fait grimper les coûts, réduisant les bénéfices pour les bénéficiaires visés, comme le peuple afghan.

Chaque niveau crée également de nouvelles opportunités pour les acteurs malveillants de détourner

l'aide ou de se livrer à des actes de corruption. La multitude de niveaux réduit la transparence globale et

complique l'ajustement ou la modification de l'aide en fonction de l'évolution des besoins ou des conditions.

Les demandes constantes de paiement des talibans réduisent considérablement le montant de

l'aide qui parvient effectivement à la population. Un responsable d'ONG a décrit cela comme

« descendre un escalier, et à chaque marche, il y a une taxe ». Un partenaire de mise en œuvre a

estimé qu'après toutes ces couches d'impôts, de frais, de pots-de-vin et d'extorsion, « environ 30 à 40 % »

des fonds des donateurs parviennent à la population. Selon l'Institut américain pour la paix, les

talibans sont susceptibles de considérer de plus en plus l'ONU comme une source de revenus.

Selon dix sources du SIGAR, interrogées individuellement et représentant des horizons et des points

de vue variés, les entreprises et les ONG qui sollicitent des contrats auprès de l'ONU doivent verser

des commissions occultes à des fonctionnaires de l'ONU pour obtenir ces contrats. Parmi ces

personnes figuraient un fonctionnaire actuel de l'ONU, un ancien haut fonctionnaire du gouvernement

afghan, un homme d'affaires, un militant de la société civile afghane, un partenaire d'exécution et des

employés d'entreprises et d'ONG sous contrat avec l'ONU. Ils ont décrit un environnement dans lequel

Des enfants afghans observent les

Marines américains dans leur village lors

d'une patrouille de sécurité en

décembre 2011. (États-Unis)

Photo du Corps des Marines par le caporal.

(Reece Lodder)

La corruption est omniprésente. Certaines personnes interrogées ont déclaré au SIGAR que des responsables de l'ONU s'entendaient parfois avec des responsables talibans pour exiger ces pots-de-vin, ce qui signifie que les talibans profitent de la corruption de l'ONU.

Le gouvernement américain délègue une grande partie de la responsabilité de la réduction des risques de détournement et de corruption à ses partenaires d'exécution. Mais l'aide est un secteur comme un autre, et les partenaires d'exécution sont souvent en concurrence acharnée pour obtenir des financements américains. Le gouvernement américain fait également pression sur ses partenaires pour qu'ils fournissent une aide à davantage de personnes, plus rapidement et dans des zones plus difficiles d'accès. Cela les incite à accéder plus rapidement aux exigences des talibans, en échange de l'autorisation de faire leur travail. Lorsqu'une organisation humanitaire cède aux exigences du régime, elle réduit la capacité de résistance des autres.

Dans le système actuel, les organisations humanitaires sont incitées à dissimuler ou à ne pas signaler les détournements. Officiellement, les donateurs affirment qu'aucune partie de leur argent ne va aux talibans. En réalité, la pression exercée pour être perçues comme crédibles afin de continuer à recevoir les financements nécessaires à leur fonctionnement peut conduire les organisations humanitaires à dissimuler la part de leur aide détournée. De plus, les donateurs apportent peu de soutien aux organisations qui mettent en œuvre les programmes d'aide et sont confrontées à des risques de détournement.

La tendance du gouvernement américain à transférer des montants substantiels de son aide aux pays dirigés par des régimes hostiles par l'intermédiaire de l'ONU pourrait également être contreproductive. L'ONU étant suffisamment grande pour décider elle-même de ses relations avec les régimes hostiles, les États-Unis et d'autres donateurs pourraient se retrouver à financer des agences onusiennes qui ne correspondent pas à leurs objectifs. Un responsable de l'USAID a décrit la soumission de l'ONU aux demandes de diversion d'un régime hostile (non nommé pour protéger l'anonymat de la personne interrogée) comme suit : « Le PAM, l'OCHA et d'autres organismes des Nations Unies... œuvrent activement contre les objectifs de la politique étrangère des États-Unis – et utilisent pour cela des fonds publics importants. »

Avant la décision du Département d'État de suspendre la majeure partie de l'aide à l'Afghanistan en 2025, la majeure partie de ce financement était humanitaire. C'est souvent le cas pour l'aide apportée aux populations vivant sous des régimes hostiles, car l'extrême pauvreté y est de plus en plus concentrée. L'aide humanitaire vise à permettre une réponse rapide et vitale aux situations d'urgence. Par conséquent, elle est soumise à moins de lois et de réglementations américaines que l'aide au développement, qui vise à bâtir des systèmes et des structures durables sur une plus longue période. Cependant, ces dernières décennies, les États-Unis ont eu tendance à fournir une aide humanitaire pendant de nombreuses années à des pays comme l'Afghanistan. Cela signifie que les États-Unis exercent souvent le moins de contrôle là où ils en ont le plus besoin.

Les États-Unis ont suspendu la majeure partie de leur aide à l'Afghanistan. Cependant, il est probable qu'ils continueront à fournir une certaine forme d'assistance aux populations vivant dans des pays dirigés par des régimes hostiles, comme Gaza. Dans son rapport trimestriel de janvier 2022 au Congrès américain, le SIGAR a présenté les meilleures pratiques suivantes en matière d'aide étrangère, toujours d'actualité :

1. Établir un objectif clair pour l'aide.
2. Insistez pour que toute organisation recevant un financement américain soit totalement transparente, afin que nous sachions où est allé notre argent et comment il a été utilisé.
3. Fixez un niveau de risque tolérable et soyez prêt à mettre fin à une activité si ce risque devient trop grand.
4. Suivez la façon dont l'argent est utilisé et réévaluez régulièrement pour voir si les activités sont aider réellement les gens.
5. Déterminez des indicateurs clairs et pertinents qui mesurent les résultats réels, et pas seulement le montant des dépenses ou le nombre de personnes ayant participé à un programme.
6. Si une activité se déroule mal, corrigez le tir et soyez prêt à l'interrompre.
7. Les observateurs tiers sont nécessaires, mais le gouvernement américain devrait faire preuve de diligence les évaluer ainsi que leurs normes.
8. S'adapter à l'évolution de la situation sur le terrain, où une solution unique ne convient pas à toutes les situations.
9. Rechercher des opportunités intelligentes pour conditionner l'aide.
10. Recherchez des activités que les bénéficiaires peuvent éventuellement maintenir sans soutien extérieur.

RECOMMANDATIONS

Pour garantir que toute aide étrangère future à l'Afghanistan – ou à d'autres pays ou territoires dans des conditions similaires – soit efficace, le SIGAR formule les trois recommandations suivantes :

1. Veiller à ce que l'aide profite à la fois aux contribuables et aux bénéficiaires et ne soit pas gaspillée par
Aux Nations Unies, le Secrétaire d'État devrait veiller à ce que les agences américaines administrées par le Secrétaire, à savoir le Département d'État, l'USAID ou les anciennes entités de l'USAID,
Les personnes impliquées dans la fourniture, l'administration ou l'audit de l'aide ont pleinement accès aux rapports de performance et aux rapports financiers de l'ONU et ont le droit d'effectuer des visites de site sans restriction et sans préavis et/ou de faire appel à des observateurs tiers pour les projets financés par les États-Unis.
Cela devrait s'appliquer à tous les types d'aide, y compris l'aide d'urgence et l'aide humanitaire fournie en réponse à une catastrophe ou à une autre crise.
2. Comme le montre ce rapport, l'aide passe par de nombreuses agences des Nations Unies et ONG qui
Chacune d'entre elles déduit les frais administratifs avant que l'aide ne parvienne aux bénéficiaires. Par conséquent, le secrétaire d'État devrait limiter le nombre d'organisations par lesquelles l'aide transite avant d'atteindre les bénéficiaires.
Cela pourrait nécessiter des réformes de la réglementation, de la surveillance, du cycle de financement, des achats et du personnel.
3. Dans le cadre de la réorganisation en cours du Département d'État et de la réforme de l'aide étrangère, le Secrétaire d'État devrait veiller à ce que le personnel du Département qui administre l'aide reçoive une formation en gestion des risques et en atténuation du détournement de l'aide – deux fonctions essentielles dont le Département d'État est ultimement responsable.



ANNEXES

MÉTHODOLOGIE

Nos rapports sur les leçons apprises synthétisent non seulement l'ensemble du travail et de l'expertise de SIGAR, mais aussi les données et les analyses de surveillance, celles des gouvernements, institutions universitaires, des chercheurs indépendants et des fonctionnaires actuels et anciens ayant une expérience sur le terrain.

Ce rapport examine les défis auxquels sont confrontés les États-Unis, d'autres donateurs, l'ONU et les ONG pour acheminer l'aide aux populations vivant sous le régime des talibans et d'autres régimes que de nombreux donateurs ne reconnaissent pas et que nous qualifions, aux fins du présent rapport, d'« hostiles ». Le Congrès et le Bureau de l'inspecteur général de l'USAID ont exprimé à plusieurs reprises leurs inquiétudes quant au risque de détournement de l'aide en Afghanistan et dans des contextes similaires.

SIGAR mène son programme de leçons apprises sous l'autorité de la loi publique 110-181 et la loi de 1978 sur l'inspecteur général, telle que modifiée. Ce rapport a été rédigé conformément aux normes de qualité pour les bureaux fédéraux d'inspecteur général (communément appelées « Livre bleu ») du Conseil des inspecteurs généraux pour l'intégrité et l'efficacité. Ces normes exigent que nous effectuions notre travail avec intégrité, objectivité et indépendance, et que nous fournissions des informations factuellement exactes et fiables. Les rapports d'expérience du SIGAR ont une portée étendue et s'appuient sur un large éventail de sources. Pour atteindre l'objectif de haute qualité et garantir que nos rapports soient

Des entreprises de sécurité privées protègent la construction de la route Khost-Gardez, le 30 mars 2010.
(Photo de l'USAID)

Ces rapports, factuellement exacts et fiables, font l'objet d'un examen interne et externe approfondi, notamment par les agences gouvernementales américaines compétentes.

Le SIGAR a défini le terme « hostile » dans ce rapport à partir de la définition des régimes « politiquement éloignés » figurant dans le rapport du Centre de coopération internationale de Chatham House et de l'Université de New York intitulé « Stratégies d'aide dans des contextes « politiquement éloignés ». Pour être considéré comme hostile/ politiquement éloigné, un régime devait être sanctionné par les États-Unis et/ou l'ONU et répondre à un ou plusieurs des critères suivants :

- États dans lesquels les autorités ont acquis ou conservé le pouvoir par le biais des moyens inconstitutionnels, comme l'Afghanistan, les territoires contrôlés par les Houthis au Yémen, au Soudan du Sud ou au Soudan.
- Les États dans lesquels des élections ont été contestées et dans lesquels un nombre important d'États donateurs ne reconnaissent pas le parti qui revendique la victoire, ou les États dans lesquels ils interdisent toute interaction avec le parti qui revendique la victoire, comme Gaza et la Syrie sous le régime d'Assad.

Dans ces contextes, la rupture des relations politiques crée des défis pratiques et juridiques pour les partenariats de développement, la représentation diplomatique est souvent réduite ou supprimée, et une part importante de l'aide tend à être humanitaire et circule par l'intermédiaire d'organisations multilatérales telles que l'ONU et la Banque mondiale.

Ce rapport examine les difficultés rencontrées par les donateurs, l'ONU et les ONG pour acheminer l'aide à l'Afghanistan sous contrôle taliban, ainsi qu'à plusieurs pays de comparaison. Ces pays ont été sélectionnés pour les raisons suivantes :

- Apparu dans la liste des 20 premiers bénéficiaires de l'aide publique au développement nette en exercice financier 2021;
- Sont dirigés en partie ou en totalité par des régimes politiquement éloignés des États-Unis Les États et souvent d'autres grands donateurs occidentaux ;
- Connaissent actuellement ou ont récemment connu un conflit ; et
- Pourrait être étudiée non seulement sur la base des preuves documentaires existantes, mais également sur la base des Réseau de contacts préexistant du programme Lessons Learned.

En utilisant les critères de Chatham House, le SIGAR a conclu que huit des vingt principaux pays et territoires recevant une aide de tous les donateurs au cours de l'exercice 2021 étaient hostiles ou politiquement éloignés : l'Afghanistan, la République démocratique du Congo, l'Éthiopie, le Soudan du Sud, le Soudan, la Syrie, la bande de Gaza et le Yémen. Nous avons choisi de ne pas nous concentrer sur l'Éthiopie, car le déclenchement de la guerre du Tigré était si récent au début de la rédaction de ce rapport qu'il existait peu d'analyses open source sur lesquelles fonder une revue de la littérature comparativement à d'autres pays. Nous avons choisi de ne pas nous concentrer sur la République démocratique du Congo car, comparée aux autres contextes, l'équipe du programme « Lessons Learned » n'y disposait pas de contacts suffisants pour engager le processus d'entretien.

Un autre facteur limitant les contextes de comparaison était la nécessité de maintenir un nombre raisonnable. Les cinq contextes de comparaison mentionnés dans ce rapport sont : la bande de Gaza, le Soudan du Sud, le Soudan, la Syrie avant la chute du régime d'Assad en 2024 et les territoires contrôlés par les Houthis au Yémen.

Ce rapport s'appuie sur un large éventail de sources, notamment des documents accessibles au public, tels que des rapports gouvernementaux américains publiés par l'USAID, le Département d'État et le SIGAR ; des témoignages au Congrès ; des déclarations publiques et des commentaires de presse de responsables gouvernementaux américains ; la réglementation américaine ; des rapports d'autres entités, dont l'ONU, la Banque mondiale, l'Union européenne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas ; et divers rapports de groupes de réflexion pertinents, entre autres. Le SIGAR s'appuie également sur son accès à des documents non accessibles au public, notamment des milliers de documents fournis par des agences gouvernementales américaines, allant de stratégies et de câbles non classifiés à des rapports de programmes, des notes internes et des courriels.

Le rapport s'appuie également largement sur près de 90 entretiens avec des représentants du gouvernement américain et d'autres donateurs, des responsables d'ONG, des experts de l'Afghanistan et des pays de comparaison, ainsi que des acteurs du secteur privé travaillant dans la fourniture et la mise en œuvre de l'aide en Afghanistan. Ces entretiens ont été directement sollicités par le SIGAR auprès de personnes dont le travail était pertinent pour les objectifs du rapport ou qui travaillent, ou ont travaillé, pour des agences et des ONG associées à la fourniture et à l'assistance de l'aide en Afghanistan.

De plus, un échantillonnage en boule de neige (également appelé « référencement en chaîne ») a été utilisé, chaque personne interrogée recommandant d'autres sources compétentes à interroger. Cette approche présente deux avantages. Premièrement, les experts identifiés par d'autres experts sont plus susceptibles de bien connaître notre sujet de recherche. Deuxièmement, d'après l'expérience de notre équipe, ces personnes sont plus susceptibles d'accepter un entretien. Nous sommes conscients du risque que l'échantillonnage en boule de neige puisse introduire des biais dans notre bassin de personnes interrogées. C'est pourquoi nous avons également contacté des personnes potentielles via LinkedIn, en nous basant sur leur expérience et leur expertise.

La conduite d'entretiens sur un sujet politiquement sensible tel que le détournement de l'aide nécessite des garanties pour protéger les personnes interrogées et valider les informations fournies.

La confidentialité et l'anonymat ont été préservés en désignant les personnes interrogées comme « responsable donateur », « partenaire de mise en œuvre », « responsable d'ONG » ou tout autre terme similaire lorsque ces personnes le demandaient. La validité des informations des personnes interrogées a été vérifiée en recoupant leurs identités avec les médias sociaux, leurs contacts mutuels et les sites web des organisations qui les emploient.

Tous les participants apportent leurs motivations et leurs préjugés personnels aux entretiens, tout comme leurs employeurs. De fait, plusieurs organisations ont cherché à empêcher que leurs employés soient interrogés par le SIGAR ou à empêcher que les entretiens soient menés sous couvert d'anonymat, condition essentielle pour permettre aux personnes interrogées de s'exprimer en toute franchise et sans risque pour leur carrière ou leur sécurité. Afin de dresser un tableau aussi précis que possible du détournement de l'aide, l'équipe du SIGAR a continuellement évalué la validité des témoignages des personnes interrogées en les comparant entre eux, ainsi qu'aux preuves documentaires publiques et privées.

Ce rapport n'aurait pas été possible sans la volonté des personnes interrogées de partager leur expérience, leurs connaissances et leur sagesse avec l'équipe du SIGAR. Leurs entretiens sont largement exploités dans ce rapport et apportent un éclairage sur les pratiques de détournement de l'aide en Afghanistan, impossible à obtenir par la seule analyse des documents accessibles au public. Le SIGAR est particulièrement reconnaissant envers les Afghans toujours présents en Afghanistan, qui ont pris de grands risques pour dénoncer la corruption et le détournement de l'aide et se sont battus pour un avenir où davantage d'aide parviendra aux plus vulnérables.

ANNEXE II : COMMENTAIRES DU DÉPARTEMENT D'ÉTAT



United States Department of State

Washington, DC 20520

UNCLASSIFIED

July 10, 2025

Memorandum for Acting Inspector General Aloise

FROM: SCA/FO DAS Mary Bischooping
F/FO Ryan Shrum

SUBJECT: Comments for SIGAR of draft report entitled: "A Broken AID System: Delivering U.S. Assistance to Taliban-Controlled Afghanistan."

The Department of State appreciates the opportunity to review SIGAR's draft report and to provide comments. During his first 100 days, President Trump ordered the suspension of any U.S. assistance funding that could possibly reach the hands of the Taliban, which the Department has implemented. Accordingly, while the Department does not agree with all of SIGAR's findings and conclusions, the report correctly highlights the Administration's longstanding and credible concerns that U.S. foreign assistance funding was previously benefitting the Taliban, a Specially Designated Global Terrorist group. The Department is committed to ensuring every dollar spent on U.S. foreign assistance makes America safer, stronger, or more prosperous.

The Department also expresses condolences to the family of the interviewee who was captured and killed by the Taliban. This death reiterates the personal bravery and protection challenges associated with exposing fraud in Afghanistan.

After thoughtful consideration of the SIGAR's recommendations, the Department has the following response:

UNCLASSIFIED

UNCLASSIFIED

-2-

Recommendation 1: To ensure that aid benefits both taxpayers and beneficiaries and is not wasted by the UN, the Secretary of State should ensure that all U.S. agencies involved with providing, administering, or auditing the aid have full access to UN performance and financial reporting and the right to conduct unrestricted site visits or utilize third-party monitors for U.S.-funded projects. This should apply to all types of aid including emergency aid provided in response to a disaster or other crisis.

Management Response (07/07/25): While the Department generally concurs with the intent of SIGAR's recommendation, we respectfully request the modification of the recommendation to read:

**SIGAR
Comment 1**

To ensure that aid benefits both taxpayers and beneficiaries and is not wasted or abused by the UN, the Secretary of State should ensure that U.S. agencies administered by the Secretary – namely the Department of State, USAID, or former USAID entities – involved with providing, administering, or auditing the aid have full access to UN performance and financial reporting and the right to conduct unrestricted and unannounced site visits and/or utilize third-party monitors for U.S.-funded projects. This should apply to all types of aid including emergency and humanitarian aid provided in response to a disaster or other crisis.

Further, SCA will look at this recommendation's applicability to other contract and grants that it may issue in the future, not just contracts and awards focused on Afghanistan.

Recommendation 2: As shown in this report, aid passes through numerous UN agencies and NGOs that each deduct administrative costs before it reaches beneficiaries. Therefore, the Secretary of State should limit the number of organizations that aid passes through before reaching beneficiaries. This may require regulatory, oversight, funding cycle, procurement, and staffing reforms.

UNCLASSIFIED

UNCLASSIFIED

-3-

Management Response (07/07/25): The Department concurs with SIGAR's recommendation. Contracting and grants officers as well as contracting and grants officer's representatives managing programs will be directed to integrate these recommendations throughout the entire awards process, especially when drafting award solicitations, statements of work/need during pre-award negotiations, and in final grant award/contract documents.

Further, SCA will look at this recommendation's applicability to other contracts and grants that it may issue in the future, not just contracts and awards focused on Afghanistan.

Recommendation 3: As part of the ongoing reorganization of the State Department and reform of foreign assistance, the Secretary of State should ensure that staff responsible for administering aid receive training in risk management and the mitigation of aid diversion and that responsibility for these critical roles is not outsourced to implementing partners.

Management Response (07/07/25): While the Department generally concurs with the intent of SIGAR's recommendation, we respectfully request the recommendation be modified to read:

SIGAR Comment 2

As part of the ongoing reorganization of the Department of State and reform of foreign assistance, the Secretary of State should ensure that Department *and* implementing organization staff responsible for administering aid receive training in risk management and the mitigation of aid diversion and that responsibility for these critical roles is shared with implementing partners through improved monitoring and oversight.

The Department will ensure that any foreign assistance management training programs are revised from time to time, as appropriate, to ensure these topics are thoroughly covered. The Department can work to ensure that its staff are appropriately trained to evaluate mitigation plans proposed

UNCLASSIFIED

UNCLASSIFIED

-4-

by implementers, but also notes that mitigation of aid diversion is a key responsibility of implementing partners who directly manage award funds to contract with local vendors, suppliers, and others for items and services necessary for award implementation.

The Department has enclosed additional technical comments.

UNCLASSIFIED

Réponse du SIGAR aux commentaires du Département d'État

Commentaire 1 du SIGAR : Le SIGAR a intégré les modifications suggérées par l'État.

Commentaire 2 du SIGAR : La formulation privilégiée par l'État pour la recommandation 3 reflète l'idée selon laquelle assurer un suivi et une gestion des risques adéquats des projets financés par les États-Unis est une responsabilité partagée entre l'État et les organismes de mise en œuvre. Bien que le SIGAR reconnaisse que l'État et ses organismes de mise en œuvre sont tous deux responsables de l'atténuation des risques de détournement, il conteste que cette responsabilité soit entièrement « partagée ». Par conséquent, la version finale de la recommandation 3 reflète l'opinion du SIGAR selon laquelle l'État est responsable en dernier ressort de l'efficacité de ses programmes d'aide.

ANNEXE III : ABRÉVIATIONS

Abréviation	Signification
CRS	Service de recherche du Congrès américain
SCRS	Centre d'études stratégiques et internationales
GDI	Direction générale du renseignement
CIRCSC	Commission indépendante de réforme administrative et de la fonction publique
IASC	Comité permanent interorganisations des Nations Unies
FMI	Fonds monétaire international
MERIP	Projet de recherche et d'information sur le Moyen-Orient
Protocole d'accord	Protocole d'accord
ONG	Organisation non gouvernementale
NICRA	Accord international négocié sur les tarifs des coûts
CNRC	Conseil norvégien pour les réfugiés
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies
OFAC	Bureau de contrôle des avoirs étrangers (Trésor américain)
QGC	Groupe de sociétés Qasemi
RSF	Forces de soutien rapide
SSP	livres sud-soudanaises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
Bureau de l'inspecteur général de l'USAID	Bureau de l'inspecteur général de l'Agence américaine pour le développement international
PAM	Programme alimentaire mondial

NOTES DE FIN

1 Les États-Unis ont réduit l'aide à l'Afghanistan en deux tranches : presque la totalité L'aide a été réduite en avril 2025 et les deux programmes d'éducation restants ont pris fin en juin 2025. Ce chiffre de 3,8 milliards de dollars représente les fonds décaissés. Responsable de l'USAID, réponse à la collecte de données du SIGAR, 13 juin 2025 ; SIGAR, Rapport trimestriel au Congrès des États-Unis, 30 avril 2025, pi.

2 SIGAR, Pourquoi le gouvernement afghan s'est effondré, SIGAR 23-05-IP, 15 novembre 2022, pp. 30, 32, 33 ; SIGAR, Corruption dans les conflits : leçons de l'expérience américaine en Afghanistan, SIGAR 16-58-LL, 1er septembre 2016, pp. ii, 4, 6, 18-20.

3 SIGAR, Corruption dans les conflits : leçons des États-Unis
Expérience en Afghanistan, SIGAR 16-58 LL, septembre 2016, p. 4, 6, 18-19, 56-57 ; SIGAR, Élections : Leçons tirées de l'expérience américaine en Afghanistan, février 2021, SIGAR 21-16-LL, p. 97 ; SIGAR, Stabilisation : Leçons tirées de l'expérience américaine
Expérience en Afghanistan, SIGAR 18-48-LL, mai 2018, p. 64 ; SIGAR, Le risque de faire la mauvaise chose parfaitement : suivi et évaluation des contrats de reconstruction en Afghanistan, SIGAR 21-41 LL, juillet 2021, p. 13.

4 Groupe de la Banque mondiale, « Stratégie du Groupe de la Banque mondiale pour « Fragilité, conflit et violence 2020-2025 », 26 février 2020, p. 2 ; Sarah Cliff, Renata Dwan, Betty Wainaina et Leah Zamore, « Stratégies d'aide dans des contextes « politiquement éloignés », Programme de sécurité internationale de Chatham House et Centre de coopération internationale de l'Université de New York, avril 2023, p. 4.

5 Selon la Banque mondiale, environ deux tiers des personnes extrêmement pauvres dans le monde vivront dans des contextes fragiles et touchés par des conflits d'ici 2030. La moitié de la population de ces régions vit également sous des régimes que de nombreux donateurs considèrent comme hostiles, selon une analyse des données de la Banque mondiale réalisée par Chatham House et le Centre de coopération internationale de l'Université de New York. Plutôt que d'utiliser le terme « hostile », le rapport utilise l'expression « politiquement éloigné ». « Politiquement éloigné » est un terme utilisé pour décrire les régimes qui ne sont pas reconnus par les donateurs. Pour être considéré comme politiquement éloigné, un régime devait faire l'objet de sanctions globales de la part des États-Unis et/ou
ou l'ONU et répondent à un ou plusieurs des critères suivants : (1) États dans lesquels les autorités ont accédé ou conservé le pouvoir par des moyens inconstitutionnels, comme l'Afghanistan, les territoires du Yémen contrôlés par les Houthis ou le Soudan ; (2) États dans lesquels une élection a été contestée et dans lesquels un nombre significatif d'États donateurs ne reconnaissent pas le parti qui revendique la victoire, ou États dans lesquels ils interdisent toute interaction avec le parti qui revendique la victoire, comme Gaza et la Syrie sous le régime d'Assad. Groupe de la Banque mondiale, « Stratégie du Groupe de la Banque mondiale pour la fragilité, les conflits et la violence 2020-2025 »,
26 février 2020, p. 2 ; Sarah Cliff, Renata Dwan, Betty Wainaina et Leah Zamore, « Aid Strategies in 'Politically Estranged' Settings », Chatham House International Security Programme et Centre de coopération internationale de l'Université de New York, avril 2023, p. 5.

6 Le secrétaire d'État Marco Rubio devant la Chambre
Comité des affaires étrangères sur la demande de budget du Département d'État pour l'exercice 2026, site Web du Département d'État : [https:// www. state. gov/ secretary- of- state- marco- rubio- before- the-](https://www.state.gov/secretary-of-state-marco-rubio-before-the-)

[Comité des affaires étrangères de la Chambre sur la demande de budget du département d'État pour l'exercice 26/](#) (consulté le 25 juin 2025).

Par exemple, la stratégie de politique étrangère du gouvernement néerlandais de 2018 à 2022 a souligné que la lutte contre les menaces terroristes et la migration irrégulière figurait parmi les principales priorités du pays dans les contextes fragiles et touchés par des conflits.
De même, le Royaume-Uni considère l'atténuation de la menace terroriste et l'endigement des flux de réfugiés comme ses deux principaux objectifs en Afghanistan. Département des évaluations des politiques et des opérations (IOB), « Évaluation de l'IOB : Des réalités qui dérangent : Une évaluation des contributions néerlandaises à la stabilité, à la sécurité et à l'État de droit dans des contextes fragiles et touchés par des conflits », Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, août 2023, p. 15 ; Commission du Royaume-Uni pour l'impact de l'aide, « Note d'information sur l'aide du Royaume-Uni à l'Afghanistan », mai 2023, p. 8.

8 Groupe de la Banque mondiale, « Stratégie du Groupe de la Banque mondiale pour « Fragilité, conflit et violence 2020-2025 », 26 février 2020, p. viii, 27.

9 Site Web du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés : [https://www. unhcr. org/ refugee- statistics/ data- summaries](https://www.unhcr.org/refugee-statistics/data-summaries) (consulté le 9 avril 2025) ; Sarah Cliff, Renata Dwan, Betty Wainaina et Leah Zamore, « Stratégies d'aide dans des contextes « politiquement éloignés », Programme de sécurité internationale de Chatham House et Centre de coopération internationale de l'Université de New York, avril 2023, p. 7 ; Hardin Lang, « Fit for Purpose: Getting Humanitarian Aid Right in Afghanistan One Year after the Taliban Takeover », Refugees International, août 2022, p. 9.

En 2017, la durée moyenne du déplacement des réfugiés était de 26 ans. Marina Caparini et Anders Reagan, « Connecting the dots on the triple nexus », Stockholm Peace and Security Institute, 29 novembre 2019.

11 Selon un rapport de l'inspecteur général de l'USAID de 2018 :
« Les zones d'intervention non permissives de l'USAID à travers le monde créent un environnement propice à l'exploitation par des acteurs malveillants... et au détournement des fonds d'aide étrangère et de l'aide des millions de personnes qui en ont le plus besoin. » Le bureau a publié une alerte en septembre 2021, avertissant que l'ingérence des talibans posait des problèmes importants et documentant deux cas où le régime a détourné ou récupéré l'aide financée par les États-Unis. Au moins deux des rapports annuels de l'inspecteur général « Défis de la haute direction » publiés depuis août 2021 ont exprimé des inquiétudes concernant l'Afghanistan.

Entre 2021 et 2023, le bureau de l'inspecteur général a également publié des rapports mettant en garde contre les risques pesant sur l'aide humanitaire à Gaza, en Syrie sous le régime Assad et au Yémen. Des membres de la commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants ont posé des questions similaires sur la surveillance de l'aide à l'Afghanistan lors d'auditions en mai et novembre 2023. « La commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants tient une audience sur l'influence américaine en 2023 », Congressional Quarterly, transcription, 17 mai 2023, p. 4 électronique ; Représentant Michael McCaul, « Examining the Biden Administration's Afghanistan Policy Since the US »
« Retrait », remarques devant la commission des affaires étrangères de la Chambre, 14 novembre 2023, pp. 24, 36, 42-44, 46-47, 53 ; Bureau de l'inspecteur général de l'USAID, « Défis de la haute direction auxquels l'USAID est confrontée au cours de l'exercice 2022 », s.d., p. 2 ; Bureau de l'inspecteur général de l'USAID, « Alerte situationnelle sur l'aide future à l'Afghanistan », 14 septembre 2021 ; USAID, « La surveillance insuffisante des organisations internationales publiques met en péril les programmes d'aide étrangère des États-Unis », AR-8-000-18-003-P, Bureau de l'inspecteur général, 5 septembre 2018, p. 21 ; USAID, « Défis de la haute direction auxquels l'USAID est confrontée au cours de l'exercice 2022 », Bureau de l'inspecteur général, sd, p. 2 ; USAID, « Défis de la haute direction auxquels l'USAID est confrontée en

- Exercice financier 2023 », Bureau de l'inspecteur général, s.d., p. 14 ; USAID, « Responsabilité d'identifier et de signaler le détournement potentiel de l'aide humanitaire américaine vers le Hamas et d'autres organisations terroristes étrangères », Bureau de l'inspecteur général, novembre 2023, p. 1 ; USAID, « Les faiblesses de la surveillance de la réponse de l'USAID à la Syrie soulignent la nécessité d'une gestion renforcée des risques de fraude dans l'aide humanitaire », AR-8-000-21-001-P, Bureau de l'inspecteur général, 4 mars 2021, p. 4 ; Bureau de l'inspecteur général de l'USAID, « Assistance humanitaire au Yémen : l'USAID a la possibilité de renforcer davantage son processus de gestion des risques », 23 août 2022, p. 11.
- 12 Bureau de l'inspecteur général de l'USAID, « Alerte situationnelle sur « Aide future à l'Afghanistan », 14 septembre 2021.
- 13 James E. Risch, membre éminent, et Robert Menendez, président de la commission des relations étrangères du Sénat; Michael T. McCaul, membre de haut rang, et Gregory W. Meeks, président de la commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants, lettre au président Biden, 11 janvier 2022, p. 2.
- 14 Ashley Jackson et Nisar Majid, « Il est temps de changer : le « Normalisation de la corruption et du détournement dans le secteur humanitaire », Centre sur les groupes armés, 17 avril 2024, p. 2.
- 15 Ce calcul reflète les décaissements. SIGAR, trimestriel Rapport au Congrès des États-Unis, 30 janvier 2025, p. 103.
- 16 « Suivez l'argent : les dépenses américaines en matière de développement mondial », Site Web d'UnLock Aid : <https://www.unlockaid.org/follow-the-money> (consulté le 21 janvier 2025) ; Transcription de « Où va l'aide étrangère et a-t-elle un impact ? » Site Web du Service de radiodiffusion publique : <https://www.pbs.org/newshour/show/where-does-us-foreign-aid-go-and-does-it-make-an-impact-2> (consulté le 17 janvier 2025).
- 17 Ashley Jackson, « Détournement de l'aide en Afghanistan : est-il temps de Français Une conversation franche ? », Afghanistan Analysts Network, septembre 2023, p. 25 ; Conseil norvégien pour les réfugiés, « Surmonter la tempête : pourquoi et comment les acteurs du financement du développement devraient rester engagés pendant les crises politiques », février 2024, p. 18, 20 ; Ashley Jackson et Nisar Majid, « L'heure du changement : la normalisation de la corruption et du détournement dans le secteur humanitaire », Centre sur les groupes armés, 17 avril 2024, p. 16 ; George Ingram, « Développement piloté localement : surmonter les obstacles », Centre pour le développement durable de Brookings, Brookings Global Working Paper n° 173, mai 2022, p. 8 ; Patrick Fine, « L'USAID ne peut pas faire cavalier seul en matière de localisation », Brookings, 5 février 2024.
- 18 UN OCHA, « Fonds humanitaire pour l'Afghanistan 2023 Rapport annuel Rapport », sans date, p. 6.
- 19 Selon un rapport du Centre de coopération internationale de l'Université de New York, le fait que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) administre l'organisme qui octroie des fonds au programme ABADEI (Approche par zone pour les initiatives d'urgence en matière de développement) et s'en attribue une partie constitue un conflit d'intérêts. Paul Fishstein et Aman Farahi, « The World's Humanitarian, Economic, and Political Engagement with the Taliban », Centre de coopération internationale de l'Université de New York, janvier 2023, p. 29.
- 20 Ces frais administratifs sont également appelés frais généraux Coûts, coûts indirects, coûts de soutien au projet ou coûts d'exploitation. Selon le Congressional Research Service, les « coûts indirects » comprennent les dépenses du siège social d'un partenaire de mise en œuvre, notamment les salaires des cadres et du personnel administratif, les avantages sociaux tels que les congés annuels, le loyer du bureau central (alors que les loyers des bureaux de projet sont directement imputables à l'activité) et les logiciels de comptabilité, entre autres coûts. Congressional Research Service, « Aide étrangère : où va l'argent ? », R48150, 8 août 2024, p. 19 ; SIGAR, Organisations internationales publiques en Afghanistan : les accords entre l'État et l'USAID avec les OIP doivent être renforcés pour garantir la sécurité des États-Unis Les fonds ne sont pas détournés vers un groupe terroriste, SIGAR 25-16-AR, 10 mars 2025, p. 5 ; Ashley Jackson, « Détournement de l'aide en Afghanistan : est-il temps d'avoir une conversation franche ? » Afghanistan Analysts Network, septembre 2023, p. 25 ; Paul Fishstein et Aman Farahi, « The World's Humanitarian, Economic, and Political Engagement with the Taliban », NYU Center on International Cooperation, janvier 2023, p. 30.
- 21 (Depuis le 1er janvier 2017, la Banque mondiale facture 4 (pour cent sur la plupart des fonds de subvention, mais 17 pour cent sur certaines dépenses, comme les services de consultant.) Fonctionnaire de l'État, réponse à l'appel de données SIGAR, 11 juillet 2025. SIGAR, Organisations internationales publiques en Afghanistan : les accords de l'État et de l'USAID avec les OIP doivent être renforcés pour garantir la sécurité des États-Unis Les fonds ne sont pas détournés vers un groupe terroriste, SIGAR 25-16-AR, 10 mars 2025, p. 6.
- 22 Paul Fishstein et Aman Farahi, « L'engagement humanitaire, économique et politique du monde avec les talibans », Centre de coopération internationale de l'Université de New York, janvier 2023, p. 30.
- 23 Service de recherche du Congrès, « Aide étrangère : où « L'argent va-t-il ? », R48150, 8 août 2024, p. 19.
- 24 Service de recherche du Congrès, « Aide étrangère : où ? « L'argent va-t-il ? », R48150, 8 août 2024, p. 19.
- 25 Steve Gloyd, Phantom Aid : Argent alloué aux pays qui finit par financer les ONG internationales », site Web de l'École de santé publique de l'Université de Washington : <https://depts.washington.edu/globalhealthjustice/what-is-the-problem-with-international-aid/> (consulté le 17 janvier 2025).
- 26 Patrick Fine, « L'USAID ne peut pas faire cavalier seul en matière de localisation », Brookings, 5 février 2024.
- 27 George Ingram, « Développement local : surmonter les obstacles », Centre pour le développement durable de Brookings, Brookings Global Working Paper #173, mai 2022, p. 8.
- 28 Depuis l'annonce de l'administrateur Power et les efforts ultérieurs visant à augmenter le pourcentage d'aide fournie directement aux partenaires locaux, le nombre est passé de 9,6 % en 2023 à 11,2 % en 2024, selon un article de Devex publié en janvier 2025. » USAID/BHA, réponse au contrôle SIGAR, 24 juin 2025.
- 29 Patrick Fine, « L'USAID ne peut pas faire cavalier seul en matière de localisation », Brookings, 5 février 2024.
- 30 Transcription de « Où va l'aide étrangère et a-t-elle un impact ? », site Web du Public Broadcasting Service : <https://www.pbs.org/newshour/show/where-does-us-foreign-aid-go-and-does-it-make-an-impact-2> (consulté le 17 janvier 2025) ; George Ingram, « Développement local : surmonter les obstacles », Brookings, mai 2022, p. 5.
- 31 Transcription de « Où va l'aide étrangère et a-t-elle un impact ? », site Web du Public Broadcasting Service : <https://www.pbs.org/newshour/show/where-does-us-foreign-aid-go-and-does-it-make-an-impact-2> (consulté le 17 janvier 2025).
- 32 Ashley Jackson, « Détournement de l'aide en Afghanistan : est-il temps de « Une conversation franche ? », Afghanistan Analysts Network, septembre 2023, p. 28.
- 33 Kevin Savage, Lorenzo Delesgues, Ellen Mart et Gul Pacha Ulfat, « Perceptions et risques de corruption dans l'aide humanitaire : une étude de cas sur l'Afghanistan », Overseas Development Group et Integrity Watch Afghanistan, juillet 2007, p. 11.
- 34 Stig Jarle Hansen, Inger Kristine Sørvig, N. Shanmugaratnam et Darley Kjosavik, « Conflit, Corruption, perception, remèdes : le rôle des États-Unis

Nations in War Economies », document de travail Noragric n° 47, Université norvégienne des sciences de la vie, août 2012, p. 6.

35 Ancien directeur de la mission de l'USAID à Kaboul, Patrick Fine
a examiné ce problème dans un rapport pour Brookings : Patrick Fine, « USAID Can't Go It Alone on Localization », Brookings, 5 février 2024.

36 Selon un rapport du Centre sur les groupes armés, un
La raison pour laquelle les taux de remboursement sont plus élevés pour les agences des Nations Unies et les ONG internationales que pour les ONG locales est que la première catégorie facture deux niveaux de frais généraux : les frais administratifs du personnel de leur siège à l'étranger et un second pour l'administration locale. Les ONG locales sont obligées de couvrir tous les frais administratifs par un pourcentage unique de frais généraux. De plus, le rapport a révélé que l'insuffisance des paiements aux ONG locales contraint souvent leur personnel à travailler sans être rémunéré et les oblige à emprunter de l'argent aux entrepreneurs locaux en période difficile. Katherine Haver et William Carter, « What it Takes: Principled pragmatism to enable access and quality humanitarian aid in insecure environments », novembre 2016, p. 11 ; responsable d'ONG, entretien avec le SIGAR, 6 mars 2023 ; Ashley Jackson, « Aid Diversion in Afghanistan: Is it time for a Candid Conversation? », Afghanistan Analysts Network, septembre 2023, p. 23, 25 ; responsable d'ONG, entretien avec le SIGAR, 30 mars 2023.

37 Ashley Jackson et Nisar Majid, « Il est temps de changer : le
« Normalisation de la corruption et du détournement dans le secteur humanitaire », Centre sur les groupes armés, 17 avril 2024, p. 2.

38 Écrit pour le Réseau des analystes de l'Afghanistan, Ashley
Jackson a appelé les donateurs à « travailler de manière plus intelligente et plus stratégique ». Ashley Jackson, « Détournement de l'aide en Afghanistan : est-il temps d'avoir une conversation franche ? », Réseau des analystes de l'Afghanistan, septembre 2023, p. 30 ; partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 27 avril 2023 ; Natasha Hall, « Rescuing Aid in Syria », Center for Strategic and International Studies, février 2022, p. 21 ; Département du développement international du Royaume-Uni, « Humanitarian Assistance and Conflict: Findings from an Internal DFID Conflict Sensitivity Review », sans date, p. 2.

39 Ashley Jackson, « Détournement de l'aide en Afghanistan : est-il temps de
« Une conversation franche ? », Afghanistan Analysts Network, septembre 2023, p. 30.

40 Ashley Jackson et Nisar Majid, « Il est temps de changer :
Français La normalisation de la corruption et du détournement dans le secteur humanitaire », Centre sur les groupes armés, 17 avril 2024, p. 25 ; Département du développement international du Royaume-Uni, « Assistance humanitaire et conflit : conclusions d'une étude interne du DFID sur la sensibilité aux conflits », sans date, p. 2.

41 « Afghanistan : travailler sous l'évolution des réglementations des ONG
de l'ITA », ACAPS 31 juillet 2023, p. 10.

42 Selon le Conflict Sensitivity Research Facility, un organisme qui promeut
l'efficacité de l'aide au Soudan du Sud, les sanctions comprennent la cessation du financement, l'interdiction de soumissionner pour des travaux futurs, des enquêtes et un risque pour la réputation. De même, un responsable de l'ONU a déclaré au SIGAR que les partenaires de mise en œuvre ne signalent pas les détournements par crainte légitime de représailles. « Ils ne veulent pas se tirer une balle dans le pied. » Audrey Bottjen, « CSRF Policy Brief: When Policies Backfire », Conflict Sensitivity Resource Facility, avril 2024, p. 3 ; responsable de l'ONU, entretien avec le SIGAR, 26 juillet 2023 ; Ashley Jackson, « Aid Diversion in Afghanistan: Is it time for a Candid Conversation? », Afghanistan Analysts Network, septembre 2023, p. 28 ; International Crisis Group, « Taliban

« Les restrictions aux droits des femmes aggravent la crise afghane », 23 février 2023, p. 10 ; Kevin Haidary, entretien SIGAR, 9 mars 2023.

43 Alors que les talibans continuent de permettre aux organisations terroristes
comme Al-Qaïda de trouver refuge en Afghanistan et de leur fournir des fonds et des armes, certains signes montrent qu'ils cherchent à modérer leurs actions.
Selon l'Institut américain pour la paix, les talibans ont découragé leurs propres combattants de rejoindre des groupes djihadistes étrangers et ont réprimé l'EI-K.
Asfandiyar Mir, « Deux ans sous les talibans : l'Afghanistan est-il à nouveau un refuge pour les terroristes ? », United States Institute of Peace, 15 août 2023, p. 2-3 ; Roxanna Shapour, « Le dilemme des donateurs : comment fournir de l'aide à un pays dont vous ne reconnaissez pas le gouvernement », Afghanistan Analysts Network, 5 juillet 2022 ; Hardin Lang, « Adapté à l'objectif : bien gérer l'aide humanitaire en Afghanistan un an après la prise de contrôle des talibans », Refugees International, août 2022, p. 9.

44 Paul Fishstein, « L'aide humanitaire en Afghanistan :
« What's Next », Centre de coopération internationale de l'Université de New York, 21 décembre 2021.

45 Commission européenne, « Détournement de l'aide », site Web de la DGEcho :
<https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/ngo/actions-implementation/aid-diversion> (consulté le 15 août 2024).

En avril 2024, le Bureau des Nations Unies pour la coordination des
Français Les Affaires humanitaires ont noté qu'il n'y avait pas de définition commune
du détournement. En Afghanistan, elles ont demandé aux autres agences des Nations Unies de se concentrer sur quatre risques principaux : le détournement après distribution (souvent les efforts des talibans locaux ou des dirigeants communautaires pour redistribuer l'aide aux bénéficiaires de leur choix) ; la corruption (y compris la fraude, les pots-de-vin et les pots-de-vin) ; le détournement intégré via des frais tels que les paiements de sécurité, les taxes, les péages ou les frais ; et l'ingérence (comme les tentatives d'influencer la sélection des bénéficiaires et/ou les demandes de participation à l'approvisionnement ou au recrutement). Unité des affaires afghanes du bureau des États-Unis à Doha, « Afghanistan : Guarding the Guardians - UN Agencies Report Lessons Learned Mitigating Taliban Aid Interference », câble AAU 114, 4 avril 2024, p.

4 ; USAID, réponse à l'appel de données SIGAR, 27 septembre 2023 ; Bureau des affaires afghanes des États-Unis, Doha, « Afghanistan : Guarding the Guardians - UN Agencies Report Lessons Learned Mitigating Taliban Aid Interference », câble AAU 114, 4 avril 2024, p. 4.

47 USAID, réponse à l'appel de données SIGAR, 15 décembre 2023.

48 Assemblée générale des Nations Unies, « Résolution 46/182 de l'Assemblée
générale qui a conduit à la création du Département des affaires humanitaires », 19 décembre 1991, p. 3 électronique.

49 Sarah Cliffe, Renata Dwan, Betty Wainana et Leah
Zamore, « Stratégies d'aide dans des contextes « politiquement éloignés » », Chatham House et le Centre de coopération internationale de l'Université de New York, avril 2023, p. 7 ; Paul Fishstein et Aman Farahi, « The World's Humanitarian, Economic, and Political Engagement with the Taliban », Centre de coopération internationale de l'Université de New York, janvier 2023, p. 3, 10 ; Ashley Jackson, Aid Diversion in Afghanistan: Is it time for a Candid Conversation? », Afghanistan Analysts Network, septembre 2023, p. 15.

50 Sean Healy et Andrew Cunningham, « La friction de
Pratique : Réflexion sur l'expérience de Médecins sans Frontières avec les « régimes autoritaires », dans Authoritarian Practices and Humanitarian Negotiations, éd. Andrew J. Cunningham, (Routledge Taylor & Francis Group, 2024), p. 17.

51 Sabawoon Samim et Ashley Jackson, « Les perceptions des talibans sur l'aide : conspiration, corruption et mauvaise communication », Réseau des analystes de l'Afghanistan, juillet 2023, p. 24.

52 Ancien fonctionnaire de l'ONU, entretien avec SIGAR, 1er mai 2023.

53 Responsable donateur, entretien SIGAR, 12 septembre 2023.

54 Antonio Donini « Perceptions locales de l'aide aux Afghanistan », International Peacekeeping, 14:1, janvier 2007, pp. 162, 165-166 ; ACAPS, « Working Under the EVOLUTION OF NGO Regulations of the ITA's Evolving NGO Regulations, 31 juillet 2023 », p. 7 ; Ashley Jackson, « Taliban Perceptions of Aid: Conspiracy, Corruption and Miscommunication », Afghanistan Analysts Network, juillet 2023, pp. 4-6, 25.

55 Un rapport indépendant de novembre 2023 commandé par Français Le Conseil de sécurité de l'ONU a souscrit à ces critiques des talibans, recommandant aux donateurs de s'efforcer de reprendre l'assistance technique au gouvernement afghan afin de réduire la nécessité de contourner les systèmes talibans et de rendre l'aide moins coûteuse et plus durable. « Lettre datée du 8 novembre 2023 du Secrétaire général adressée au Président du Conseil de sécurité, 9 novembre 2023 », Conseil de sécurité de l'ONU, p.

8; Sabawoon Samim et Ashley Jackson, « Les perceptions des talibans sur l'aide : conspiration, corruption et mauvaise communication », Réseau des analystes de l'Afghanistan, juillet 2023, p. 5.

56e champ de contre-insurrection de l'armée américaine et du corps des Marines Manuel, FM 3-24, décembre 2006, pp. 41, 43, 44, 189.

57e champ de contre-insurrection de l'armée américaine et du corps des Marines Manuel, FM 3-24, décembre 2006, p. 192.

58 Sabawoon Samim et Ashley Jackson, « Les perceptions des talibans sur l'aide : conspiration, corruption et mauvaise communication », Réseau des analystes de l'Afghanistan, juillet 2023, p. 7.

59 Institut américain pour la paix, « Économie politique Analyse — Afghanistan », United States Institute of Peace, produit pour le compte de l'USAID, mai 2023, p. 33.

60 SIGAR, Pourquoi le gouvernement afghan s'est effondré, SIGAR 23-05-IP, novembre 2022, pp. 25, 43.

61 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 6 mars 2023 ; Responsable d'ONG, Entretien SIGAR, 9 mars 2023.

62 État, réponse à l'appel de données SIGAR, 15 septembre 2023.

63 « Une conversation avec Thomas West dans le contexte de l'Afghanistan un an plus tard », Centre d'études stratégiques et internationales, transcription de l'événement : <https://www.csis.org/analyse/conversation-thomas-west-contexte-afghanistan-un-an-plus-tard>, 28 septembre 2022.

Point de presse de l'État, 23 janvier 2023.

65 « La commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants tient une audience sur l'État « L'influence américaine en 2023 », transcription du Congressional Quarterly , 11 mai 2021.

66 Bureau de l'inspecteur général de l'USAID, « Alerte situationnelle sur la « L'avenir de l'aide à l'Afghanistan », 14 septembre 2021, p. 2.

67 USAID, réponse à l'appel de données SIGAR, 15 septembre 2023 ; USAID, réponse à l'appel de données SIGAR, 13 mai 2023.

68 Bureau des affaires afghanes des États-Unis, Doha, « Afghanistan Unité des affaires : Notes du terrain, 13 octobre 2022 », câble AAU 250, 14 octobre 2022, p. 3 ; Unité des affaires afghanes du bureau américain de Doha, « Afghanistan : Garder les gardiens - Les agences de l'ONU rapportent les leçons apprises pour atténuer l'interférence des talibans dans l'aide », câble AAU 114, 4 avril 2024, p. 3, 4.

69 État, Point de presse du porte-parole Matthew Miller, 23 mai, 2024.

70 SIGAR, fonds américains bénéficiant aux talibans Gouvernement : les partenaires de mise en œuvre ont payé au moins 10,9 millions de dollars et ont été contraints de détourner l'aide, SIGAR 24-22-AR, 20 mai 2023, pages électroniques 1 et 2.

71 Sean Healy et Andrew Cunningham, « La friction de Pratique – Réflexion sur l'expérience de Médecins sans Frontières avec les « régimes autoritaires », Pratiques autoritaires et négociations humanitaires, éd. Andrew Cunningham, (Routledge Taylor & Francis Group, 2024), p. 18.

72 Responsable d'ONG, entretien avec le SIGAR, 6 mars 2023 ; Responsable d'ONG, entretien avec le SIGAR, 19 octobre 2023 ; militant de la société civile, entretien avec le SIGAR, 31 mai 2023 ; Responsable d'ONG, entretien avec le SIGAR, 6 mars 2023 ; Kevin Haidary, président du Conseil mondial des Hazaras, entretien avec le SIGAR, 9 mars 2023 ; Natasha Hall, « Rescuing Aid in Syria », Center for Strategic and International Studies, février 2022, p. 36 ; Responsable de l'ONU, entretien avec le SIGAR, 6 mars 2023 ; Responsable de l'ONU, courriel adressé au SIGAR, 14 avril 2023 ; Jon Alterman, « Aid and Conflict: Pitfalls in Yemen », Center for Strategic and International Studies, août 2018, p. 3.

73 Paul Harvey, Abby Stoddard, Monica Czwarno, Meriah-Jo Breckenridge, Mariana Duque-Diez, « Humanitarian Access SCORE Report: Sudan », Humanitarian Outcomes, produit pour le compte de l'USAID, décembre 2023, p. 12.

74 Asher Orkarby, « Profiter de la misère des autres : « Aide humanitaire au Yémen », Projet de recherche et d'information sur le Moyen-Orient, 26 mai 2021, version électronique p. 2.

75 Asher Orkarby, « Profiter de la misère des autres : « Aide humanitaire au Yémen », Projet de recherche et d'information sur le Moyen-Orient, 26 mai 2021, version électronique p. 6.

76 Par exemple, en 2010, un rapport du Conseil de sécurité de l'ONU sur La Somalie a constaté que les contrats de transport du Programme alimentaire mondial constituaient sa principale source de revenus. Conseil de sécurité de l'ONU, « Lettre datée du 10 mars 2010 du Président du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 751 (1992) et 1907 (2009) concernant la Somalie et l'Érythrée, adressée au Président du Conseil de sécurité », 10 mars 2010, p. 7. Un responsable de l'ONU a expliqué au SIGAR que la gravité des interférences et des détournements de l'aide dépend de la taille relative du secteur non humanitaire. Plus le secteur humanitaire est important par rapport au secteur non humanitaire de l'économie, plus les personnes influentes se concentreront sur la captation de l'aide. Responsable de l'ONU, entretien avec le SIGAR, 22 mars 2023 ; Asher Orkarby, « Benefitting from the Misery of Others: Humanitarian Aid in Yemen », Middle East Research and Information Project, 26 mai 2021.

77 Asher Orkaby de la recherche et de l'information sur le Moyen-Orient Project a soutenu que « le déversement incontrôlé de grandes quantités de denrées alimentaires importées peut paralyser les agriculteurs locaux, entraînant un cercle vicieux d'appauvrissement ». Dans le même article, il a soutenu que les politiques des donateurs dans les années 1970 ont encouragé une réorientation du secteur agricole yéménite « de la culture de denrées de base vers des cultures commerciales plus lucratives », ce qui a accéléré la crise alimentaire du pays, provoquée par le conflit. Asher Orkaby, « Bénéficier de la misère des autres : l'aide humanitaire au Yémen », Projet d'information et de recherche sur le Moyen-Orient, 26 mai 2021 ; Groupe directeur d'évaluation humanitaire interinstitutions, « Évaluation humanitaire interinstitutions de la crise au Yémen », 14 juillet 2022, p. 71.

78 Sabawoon Samim et Ashley Jackson, « Les perceptions des talibans sur l'aide : conspiration, corruption et mauvaise communication », Afghanistan Analysts Network, juillet 2023, p. 6 ; United States Institute of Peace, « Analyse de l'économie politique » Afghanistan », Institut américain pour la paix pour l'USAID, mai 2023, p. 34.

79 Sabawoon Samim et Ashley Jackson, « Les perceptions des talibans sur l'aide : conspiration, corruption et mauvaise communication », Afghanistan Analysts Network, juillet 2023, p. 9 ; responsable d'ONG,

Entretien SIGAR, 16 mai 2023 ; Directeur du partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 16 février 2024.

En 2017, la chercheuse Ashley Jackson a constaté que « de nombreux responsables de la santé ou de l'éducation des gouvernements provinciaux ou de district interrogés ont déclaré être en contact direct avec leurs homologues talibans. Dans certaines régions, ces accords ont été formalisés par écrit. Ashley Jackson, « Life under the Taliban shadow government », Overseas Development Institute, 20 juin 2018, p. 5.

81 USAID, « Afghanistan—Complex Emergency », Humanitarian Update #112, 12 avril 2024, p. 1 ; Bureau des affaires afghanes des États-Unis à Doha, « Afghanistan : Notes from the Field - April 1, 2024 », câble AAU 108, 1er avril 2024, pp. 4-5 ; Commission indépendante pour l'impact de l'aide, « UK Humanitarian Aid to Afghanistan », juillet 2024, p. 4.

82 USAID, réponse à l'appel de données SIGAR, octobre 2023.

83 Nations Unies, « Le Conseil de sécurité souligne que les sanctions « Restrictions des droits des femmes, escalade de la faim et insécurité : des conséquences dévastatrices en Afghanistan », communiqué de presse, 8 mars 2023.

84 Responsable d'une ONG, entretien SIGAR, 3 avril 2023.

Ashley Jackson, experte sur l'Afghanistan, a écrit que, selon

Sous le gouvernement précédent, les talibans prétendaient protéger les femmes afghanes contre la profanation de leur honneur face à l'évolution des rôles sociaux, afin de justifier leur argumentation en faveur de la guerre. Ashley Jackson, *Negotiating Survival: Civilian-Insurgent Relations in Afghanistan* (Hurst Publishers, 2021), p. 111 ; Larry Goodson, « Anti-Modernist Islam: Understanding Taliban Treatment of Women in Afghanistan », 15 juillet 2002, pp. 4, 8.

86 Human Rights Watch, « Vous n'avez pas le droit de vous plaindre : éducation, restrictions sociales et justice dans l'Afghanistan sous contrôle taliban », 30 juin 2020, p. 5 ; Ashley Jackson, *Négocier la survie : les relations entre civils et insurgés en Afghanistan*, (Hurst Publishers, 2021), p. 111.

87. S'adressant au magazine New Lines , un jeune combattant taliban de Bamiyan a tenu un propos similaire. Il a qualifié de « trahison idéologique » les compromis du gouverneur de la province avec la population majoritairement hazara sur les libertés sociales. Un haut responsable taliban de la province est allé plus loin, craignant que cela ne « détruise nos moudjahidines ». Fazlminallah Qazizai, « À Bamiyan, les talibans doivent marcher sur une corde raide périlleuse », New Lines, 12 décembre 2022 ; Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 19 octobre 2023.

88 Institut américain pour la paix, « Économie politique Analyse — Afghanistan », United States Institute of Peace, produit pour le compte de l'USAID, mai 2023, p. 33.

89 Afghanistan : les besoins humanitaires sont énormes, selon les agences de l'ONU et les donateurs réfléchissent à la transition des besoins fondamentaux et à l'assistance technique aux ministères contrôlés par les talibans », 3 avril 2024, p. 5.

L'aide globale a chuté à moins de la moitié de ce qu'elle était avant la

Prise de pouvoir par les talibans d'ici 2023, et l'aide de l'Union européenne a diminué d'environ le même montant entre 2022 et 2023. En janvier 2024, le Royaume-Uni prévoyait également de réduire de moitié son aide à l'Afghanistan entre l'exercice budgétaire 2021/2022 et l'exercice budgétaire 2024/2025.

International Crisis Group, « Vers un Afghanistan autosuffisant », 30 janvier 2024, p. 3 ; Chambre des communes du Royaume-Uni, « Politique du gouvernement britannique concernant l'Afghanistan », 8 janvier 2024, p. 4 ; William Byrd, « L'Afghanistan exige un changement par rapport au statu quo », Lawfare, 29 mars 2023.

91 « 20 pays recevant la somme la plus élevée de dons officiels nets « Aide au développement des donateurs officiels dans le monde en 2022 », site Web de Statista : [statista.com/statistics/1360457/](https://www.statista.com/statistics/1360457/)

[World-Net-Bénéficiaires-de-l'aide-officielle-au-développement/](#) (consulté le 5 juillet 2024).

L'Afghanistan est passé du quatrième plus grand pays bénéficiaire à 92 % de l'aide américaine en 2022 au sixième en 2023. « Aide étrangère par pays : qui en reçoit le plus et dans quelle mesure ? », Site Web de ConcernUSA : <https://concernusa.org/story/foreign-aid-by-country-getting-how-much/>, 10 février 2024 ; Julia Haines, « Pays qui reçoivent le plus d'aide étrangère des États-Unis », US News and World Report, 18 janvier 2024 ; Patrick Wintour, « Le Royaume-Uni devrait rétablir sa présence diplomatique pour aider les femmes afghanes, déclare le responsable de l'aide », Guardian : <https://www.theguardian.com/world/article/2024/jul/11/>

[Le Royaume-Uni devrait rétablir la présence diplomatique des femmes afghanes et le chef de l'aide humanitaire en Afghanistan](#), 10 juillet 2024.

93 Organisation mondiale de la santé, « La pause dans le financement entraîne Fermeture imminente de plus de 2 000 établissements de santé en Afghanistan », 6 septembre 2021 ; Kate Clark, « Taxer la nation afghane : ce que la quête des talibans pour les recettes intérieures signifie pour les citoyens, l'économie et l'État », Afghanistan Analysts Network, septembre 2022 ; Kate Clark, « Tuer la poule aux œufs d'or : la détresse économique de l'Afghanistan après le 15 août », Afghan Analysts Network, 11 novembre 2021.

94 Banque mondiale, « Document de restructuration sur un projet proposé de restructuration du projet d'intervention d'urgence sanitaire en Afghanistan (HER) à l'UNICEF », 24 mai 2022, p. électronique.

5; Banque mondiale, « Soutenir le peuple afghan », Site Web de la Banque mondiale : <https://www.worldbank.org/en/pays/afghanistan/bref/afghanistan-soutien-d-urgence> (consulté le 9 juillet 2024), 23 avril 2024 ; Mustafa Basij Rashikh et Alyssa Sharkey, « Transitioning Afghanistan's Health Sector: The Urgent Need for Taliban Responsibility », ThinkGlobalHealth, 11 octobre 2023.

95 Daniel Runde, Annie Pforzheimer, Thomas Bryja, Caroline Smutny, « L'avenir de l'aide à l'Afghanistan : un dilemme », Centre d'études stratégiques et internationales, juin 2024, p. 2.

96 Conseil de sécurité de l'ONU, « La situation en Afghanistan et ses implications pour la paix et la sécurité internationales », S/2024/469, 13 juin 2024, p. 11.

97 William Byrd, « Deux ans après le début du régime taliban, de nouveaux chocs « Affaiblir l'économie afghane », Institut américain pour la paix, 10 août 2023 ; Devex, « Une « condamnation à mort pour des millions de personnes » alors que les États-Unis réduisent encore davantage leur aide », 8 avril 2025.

98 SIGAR, Rapport trimestriel au Congrès des États-Unis, 30 avril 2025, p. 26.

99 SIGAR, Rapport trimestriel au Congrès des États-Unis, 30 avril 2025, p. 7.

100 Conseil norvégien pour les réfugiés, « Afghanistan : une aide paralysante » « Les coupes budgétaires menacent la vie et le bien-être des plus vulnérables », Site Web du NRC : <https://www.nrc.no/news/2025/march/Afghanistan-Les-coupes-d-aide-paralysantes-menacent-la-vie-et-le-bien-etre-des-plus-vulnerables>, 24 mars 2025 ; National Public Radio, « Une sage-femme déclare à propos des coupes budgétaires en Afghanistan : « Personne ne donne la priorité à la vie des femmes », site Web de NPR : <https://www.npr.org/sections/goats-and-soda/2025/03/31/g-s1-56594/accouchement-usaid-afghanistan>, 31 mars 2025.

101 SIGAR, Rapport trimestriel au Congrès des États-Unis, 30 avril 2025, pp. 26–27.

102 International Crisis Group, « Vers un Afghanistan autosuffisant », 30 janvier 2024, p. 2.

103 « Lettre datée du 8 novembre 2023 du Secrétaire général « Adressée au Président du Conseil de sécurité, le 9 novembre 2023 », Conseil de sécurité de l'ONU, p. 12.

104 « Lettre datée du 8 novembre 2023 du Secrétaire général
« Adressée au Président du Conseil de sécurité, le 9 novembre 2023 », Conseil de sécurité de l'ONU, pp. 10, 14.

105 Daniel Runde, Annie Pforzheimer, Thomas Bryja et
Caroline Smutny, « L'avenir de l'aide américaine à l'Afghanistan : un dilemme », Centre d'études stratégiques et internationales, juin 2024, p. 7, 9, 10, 11 ; Kate Bateman, « Vers un engagement accru avec les talibans ? », Institut américain pour la paix, 25 octobre 2023 ; Commission indépendante pour l'impact de l'aide, « Aide humanitaire du Royaume-Uni à l'Afghanistan : note conceptuelle », juillet 2024, p. 7, 15-16 ; International Crisis Group, « Vers un Afghanistan autosuffisant », 30 janvier 2024, p. 4.

106 Responsable d'ONG, entretien avec SIGAR, 6 mars 2023 ; Manuel de terrain de contre-insurrection de l'armée et du Corps des Marines des États-Unis, FM 3-24, décembre 2006, pp. 43-44, 189, 192 ; Paul Fishstein et Aman Farahi, « The World's Humanitarian, Economic, and Political Engagement with the Taliban », NYU Center on International Cooperation, janvier 2023, p. 6 ; Ashley Jackson, *Negotiating Survival: Civilian-Insurgent Relations in Afghanistan*, (Hurst Publishers, 2021), pp. 56, 162.

107 Militant de la société civile, entretien avec le SIGAR, 31 mai 2023 ; Responsable d'ONG, entretien avec le SIGAR, 6 mars 2023 ; Kevin Haidary, président du Conseil mondial des Hazaras, entretien avec le SIGAR, 9 mars 2023 ; Responsable d'ONG, entretien avec le SIGAR, 9 mars 2023 ; Responsable d'ONG, entretien avec le SIGAR, 25 août 2023 ; Ashley Jackson, *Negotiating Survival: Civilian-Insurgent Relations in Afghanistan*, (Hurst Publishers, 2021), pp. 56, 173 ; Ashley Jackson, « Détournement de l'aide en Afghanistan : est-il temps d'avoir une conversation franche ? », *Afghanistan Analyst Network*, 1er octobre 2023, p. 19.

108 Ashley Jackson, *Négocier la survie : les relations entre civils et insurgés en Afghanistan*, (Hurst Publishers, 2021), pp. 56, 173 ; Ashley Jackson, « Détournement de l'aide en Afghanistan : est-il temps d'avoir une conversation franche ? », *Afghanistan Analyst Network*, 1er octobre 2023, p. 19.

109 Ancien responsable d'ONG, entretien SIGAR, 1er mars 2023 ; ancien responsable d'ONG, entretien SIGAR, 16 mai 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 8 août 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 6 mars 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 35 août 2023.

110 Institut américain pour la paix, « Économie politique
« Analyse — Afghanistan », produit pour le compte de l'USAID, mai 2023, p. 5.

111 Ancien responsable d'ONG, entretien SIGAR, 1er mars 2023 ; Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 25 août 2023 ; Directeur d'ONG, entretien SIGAR, 2 octobre 2023 ; Directeur du partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 16 février 2024 ; État, réponse à l'appel de données SIGAR, 13 décembre 2023 ; Émirat islamique d'Afghanistan, « La procédure de coordination des activités et de réglementation des affaires des institutions nationales et étrangères et des ONG », Ministère de l'Économie, 22 octobre 2022, (traduction de Link Translations), p. 5.

112 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 9 mars 2023 ; Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 14 mars 2023 ; Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 30 mars 2023 ; ancien responsable d'ONG, entretien SIGAR, 16 mai 2023 ; Directeur du partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 16 février 2024 ; Responsables d'ONG, entretien SIGAR, 31 août 2023 ; Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 9 mars 2023.

113 Kevin Haidary, président du Conseil mondial Hazara, Entretien SIGAR 9 mars 2023 ; Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 1er mars 2023 ; Responsables d'ONG, entretien SIGAR, 31 août 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 22 mars 2023 ; homme d'affaires, entretien SIGAR, 3 avril 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 30 mars 2023 ; mise en œuvre

directeur partenaire, entretien SIGAR, 16 février 2024 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 6 mars 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 6 mars 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 8 août 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 25 août 2023 ; ancien responsable d'ONG, entretien SIGAR, 16 mai 2023 ; observateur tiers, entretien SIGAR, 6 juillet 2023 ; United States Institute of Peace, « Political Economy Analysis—Afghanistan », produit pour le compte de l'USAID, mai 2023, p. 39.

114 Militant de la société civile, entretien SIGAR, 21 juin 2023 ; moniteur tiers, entretien SIGAR, 6 juillet ; directeur du partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 16 février 2024 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 8 août 2023.

115 Responsable d'ONG, entretien avec le SIGAR, 6 mars 2023 ; Responsable d'ONG, entretien avec le SIGAR, 22 mars 2023 ; Responsable de l'UNICEF, entretien avec le SIGAR, 12 juillet 2023 ; Jonathan Landay, « Exclusif : ONU « Proposant de payer près de 6 millions de dollars aux talibans pour la sécurité », Site Web de Reuters : <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/exclusif-ne-propose-pas-de-payer-pres-de-6-millions-de-dollars-aux-talibans-document-de-securite-source-2021-12-21/>, 21 décembre 2021.

116 Federal Bureau of Investigation, « Recherche d'informations : Sirajuddin Haqqani », site Web du FBI : <https://www.fbi.gov/wanted/terrorinfo/sirajuddin-haqqani/@download.pdf>, (consulté le 19 mai 2025).

117 La politique de l'ONU exige que l'aide soit fournie avec le consentement du pays bénéficiaire et le respect de sa souveraineté. Néanmoins, des tensions persistent même avec des gouvernements amis. Par exemple, le gouvernement indien a adopté une loi en 2020 imposant des limites à l'utilisation des financements étrangers par les organisations de la société civile. Parmi les autres pays ayant imposé des restrictions aux organisations de la société civile ces dernières années figurent le Bangladesh, la Bolivie, l'Équateur, le Honduras, l'Inde, l'Indonésie, le Kenya, le Nicaragua et le Pérou. Le gouvernement pakistanais s'est également plaint de l'empiétement des donateurs sur sa souveraineté. Assemblée générale des Nations Unies, « Résolution 46/182 de l'Assemblée générale ayant conduit à la création du Département des affaires humanitaires », 19 décembre 1991, version électronique, p. 3 ; Ashley Jackson, « Détournement de l'aide en Afghanistan : est-il temps d'avoir une conversation franche ? », *Afghanistan Analysts Network*, 30 septembre 2023, p. 17 ; Catherine Davison, « Comment l'Inde a intensifié sa répression contre les ONG », *Devex*, 28 avril 2023 ; Thomas Carothers et Sasha Brechenmacher, « Closing Space : Democracy and Human Rights Support Under Fire », Fondation Carnegie pour la paix internationale, 2014, pp. 5, 7, 10 ; Ashley Jackson, « Les perceptions des talibans sur l'aide : conspiration, corruption et mauvaise communication », *Afghanistan Analysts Network*, 30 juillet 2023, pp. 13, 16-17.

118 Radio Free Europe/Radio Liberty, « Quels pays entretiennent des relations avec le gouvernement non reconnu des talibans ? » 30 mai 2024 ; Directeur du partenaire de mise en œuvre, entretien avec SIGAR, 16 février 2024 ; Militant de la société civile, entretien avec SIGAR, 31 mai 2023 ; Responsable d'ONG, entretien avec SIGAR, 22 mars 2023 ; Responsable d'ONG, entretien avec SIGAR, 14 mars 2023 ; Responsable d'ONG, entretien avec SIGAR, 14 mars 2023 ; SIGAR, Pourquoi le gouvernement afghan s'est effondré, SIGAR-23-05-IP, 15 novembre 2022, p. 3.

119 « Base de données sur la sécurité des travailleurs humanitaires 2024 », <https://www.aidworkersecurity.org/> (consulté le 19 mars 2025).

120 Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, « Afghanistan : aperçu de l'accès humanitaire », janvier 2025, p. 1.

121 Cette tendance remonte à des décennies. Selon une étude de 2023, Rapport de l'Institut américain pour la paix, études sur la

Le gouvernement fantôme des talibans a montré que, dans les zones contrôlées par le groupe, il existait « une tendance claire... à une ingérence accrue ». Plus les talibans consolidaient la sécurité, « moins ils se montraient hésitants à affirmer leur autorité sur le fonctionnement des ONG et la plupart des autres aspects de la société ». Institut américain pour la paix, « Analyse de l'économie politique – Afghanistan », produit pour le compte de l'USAID, mai 2023, p. 34 ; Ashley Jackson, « Détournement de l'aide en Afghanistan : est-il temps d'avoir une conversation franche ? »

Afghanistan Analyst Network, 1er octobre 2023, p. 12.

122 USUN Rome, « Les responsables du PAM signalent un centre de gravité taliban »
« Les dirigeants sont de plus en plus disposés à interférer dans la fourniture de l'aide », Câble ONU Rome 62, avril 2022, p. 3.

123 Bureau des affaires afghanes des États-Unis, Doha, « Afghanistan : Un responsable de l'aide humanitaire met en garde contre le projet de code de conduite et exhorte les donateurs à coordonner leurs efforts pour éviter une crise. Câble AAU 202, 23 août 2022, p. 4.

124 Enquête SIGAR auprès des sociétés de change afghanes, 21 septembre 2023 ; homme d'affaires afghan, entretien SIGAR, 30 octobre 2023 ; homme d'affaires afghan, entretien SIGAR, 14 décembre 2023 ; homme d'affaires afghan, e-mail à l'entretien SIGAR, 22 mars 2024.

En 2019, le gouvernement afghan a dépensé environ 20 milliards afghanis au ministère de la Santé publique ; en 2022, les talibans ont dépensé 2 milliards. (2022 a été la dernière année où les talibans ont rendu public un quelconque budget. Cependant, un article du média afghan Zan Times a indiqué que le budget 2023-2024 des talibans était sensiblement similaire à celui-ci, dans la mesure où la moitié des dépenses du régime ont été consacrées au secteur de la sécurité et très peu aux services sociaux.) Rustam Seerat, « Analyse des talibans pour 2023-2024 : Prioriser les dépenses militaires au bien-être des citoyens », Zan Times : <https://zantimes.com/2023/05/11/analyse-du-budget-des-talibans-pour-2023-2024-privilegiant-les-dépenses-militaires-au-détriment-du-bien-être-des-citoyens/> (consulté le 19 mai 2025), 11 mai 2023 ; Banque mondiale, « Afghanistan Development Update: Uncertainty After Fleeting Stability », octobre 2023, p. 37.

126 Homme d'affaires, entretien SIGAR, 28 février 2024 ; ancien haut fonctionnaire du gouvernement afghan, entretien SIGAR, 14 mars 2024 ; militant de la société civile, entretien SIGAR, 31 mai 2023 ; directeur d'un partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 16 février 2024 ; directeur d'une ONG, entretien SIGAR, 2 octobre 2024 ; responsable d'une ONG, entretien SIGAR, 25 avril 2023.

127 ACAPS, « Afghanistan : analyse des défis de localisation », 7 février 2023, p. 5.

128 Timor Karimy, fondateur et président de Bamyan Fondation, entretien SIGAR, 17 mars 2023 ; homme d'affaires, entretien SIGAR, 28 février 2024 ; ancien haut fonctionnaire du gouvernement afghan, entretien SIGAR, 14 mars 2024 ; militant de la société civile, entretien SIGAR, 31 mai 2023 ; directeur d'un partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 16 février 2024 ; directeur d'une ONG, entretien SIGAR, 2 octobre 2024 ; membre du personnel de surveillance tiers du Programme alimentaire mondial, entretien SIGAR, 6 juillet 2023 ; ancien employé du groupe Gulzad, entretien SIGAR, 24 octobre 2024 ; fonctionnaire de l'ONU, entretien SIGAR, 12 juillet 2023 ; fonctionnaire d'une ONG, entretien SIGAR, 25 avril 2023.

129 directeur d'ONG, entretien SIGAR, 2 octobre 2024.

130 Ce pourcentage reflète les décaissements d'aide. Entre En 2022 et 2024, le PAM a également été le principal bénéficiaire des fonds américains et internationaux versés à l'appel humanitaire de l'ONU pour l'Afghanistan. SIGAR, Rapport trimestriel au Congrès des États-Unis, 30 janvier 2025, p. 5, 118 ; OCHA, Service de suivi financier, « Plan de réponse et de besoins humanitaires en Afghanistan, données du plan coordonné », 2021-2024.

131 directeur d'ONG, entretien SIGAR, 2 octobre 2024 ; homme d'affaires, entretien SIGAR, 28 février 2024 ; ancien haut fonctionnaire du gouvernement afghan, entretien SIGAR, 14 mars 2024 ; membre du personnel de surveillance tiers du Programme alimentaire mondial, entretien SIGAR, 6 juillet 2023 ; Timor Karimy, fondateur et président de la Fondation Bamyan, entretien SIGAR, 17 mars 2023 ; militant de la société civile, entretien SIGAR, 31 mai 2023 ; ancien employé du groupe Gulzad, entretien SIGAR, 24 octobre 2024 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 25 avril 2023.

132 directeur d'ONG, entretien SIGAR, 2 octobre 2024 ; homme d'affaires, entretien SIGAR, 3 avril 2023 ; ancien haut fonctionnaire du gouvernement afghan, entretien SIGAR, 14 mars 2024 ; directeur du partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 16 février 2024 ; fonctionnaire de l'ONU, entretien SIGAR, 12 juillet 2023.

133 Ancien haut fonctionnaire du gouvernement, entretien avec SIGAR, mars 14, 2024.

134 Ancien haut responsable du gouvernement afghan, entretien avec SIGAR, 14 mars 2024.

135 Directeur du partenaire de mise en œuvre, courriel au SIGAR, décembre 17, 2024.

136 Directeur du partenaire de mise en œuvre, courriel au SIGAR, 19 mai 2025.

137 membres du personnel de surveillance tiers du Programme alimentaire mondial, Entretien SIGAR, 6 juillet 2023 ; militant de la société civile, entretien SIGAR, 31 mai 2023 ; ancien employé du groupe Gulzad, entretien SIGAR, 24 octobre 2024 ; militant de la société civile, entretien SIGAR, 31 mai 2023.

138 Militant de la société civile, entretien SIGAR, 31 mai 2023 ; directeur d'ONG, entretien SIGAR, 2 octobre 2024 ; ancien haut fonctionnaire du gouvernement afghan, entretien SIGAR, 28 février 2024.

139 En outre, d'autres rôles impliqués par les personnes interrogées sont étaient des employés portant les titres de chef de bureau de zone et de gestionnaires du suivi par des tiers du Programme alimentaire mondial. Employé du suivi par des tiers du Programme alimentaire mondial, entretien SIGAR, 6 juillet 2023 ; ancien haut fonctionnaire du gouvernement afghan, entretien SIGAR, 14 mars 2024 ; fonctionnaire de l'ONU, entretien SIGAR, 12 juillet 2023 ; directeur d'ONG, entretien SIGAR, 2 octobre 2023.

140 directeurs d'ONG, entretien SIGAR, 2 octobre 2023 ; homme d'affaires, interview SIGAR, 28 février 2024.

141 Un ancien haut responsable du gouvernement afghan a expliqué que Un peu différemment, affirmant que les contractants potentiels de l'ONU doivent négocier simultanément avec le personnel de l'ONU et les responsables talibans au sujet des pots-de-vin. Ancien haut fonctionnaire du gouvernement afghan, entretien avec SIGAR, 14 mars 2024 ; directeur d'ONG, entretien avec SIGAR, 2 octobre 2023.

142 Responsable d'ONG, courriel au SIGAR, 19 mai 2025.

143 Responsable d'une ONG, entretien SIGAR, 13 avril 2023.

144 Militant de la société civile, entretien SIGAR, 21 juin 2023 ; militant de la société, courriel au SIGAR, 21 mars 2025.

145 membres du personnel de surveillance tiers du Programme alimentaire mondial, Entretien SIGAR, 6 juillet 2023.

146 Programme des Nations Unies pour le développement, « Trimestre 2024 Un rapport : Facilité de financement pour la stabilisation », 31 mars 2024, pp. 7, 52.

147 Simona Foltyn, « Le personnel de l'ONU sur un projet d'aide à l'Irak de 1,5 milliard de livres sterling » « exiger des pots-de-vin », Guardian, 22 janvier 2024, [https://www.theguardian.com/global-development/2024/jan/22/Programme-des-Nations-Unies-pour-le-développement-\(PNUD\)-plaintes-pour-corruption-Projet-d'aide-à-l'Irak](https://www.theguardian.com/global-development/2024/jan/22/Programme-des-Nations-Unies-pour-le-développement-(PNUD)-plaintes-pour-corruption-Projet-d'aide-à-l'Irak).

- 148 Simona Foltyn, « L'ONU va enquêter sur les allégations de corruption en Projet d'aide à l'Irak », *Guardian*, 5 février 2024, <https://www.theguardian.com/global-development/2024/feb/05/un-to-in-investigate-claims-of-corruption-in-iraq-aid-project>.
- 149 Militant de la société civile, courriel au SIGAR, 29 décembre 2023.
- 150 Institut américain pour la paix, « Économie politique Analyse : Afghanistan », produit pour le compte de l'USAID, mai 2023, p. 39.
- 151 Ancien haut responsable du gouvernement afghan, 28 février 2024.
- 152 Ancien haut responsable du gouvernement afghan, 28 février 2024.
- 153 Ancien employé du groupe Gulzad, entretien SIGAR, 24 octobre 2024 ; membre du personnel de surveillance tiers du Programme alimentaire mondial, entretien SIGAR, 6 juillet 2023.
- 154 Militant de la société civile, entretien avec SIGAR, 21 juin 2023 ; Militant de la société civile, courriel adressé à SIGAR, 29 décembre 2023.
- 155 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 6 mars 2023 ; Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 22 mars 2023 ; homme d'affaires, entretien SIGAR, 3 avril 2023 ; ancien responsable de l'ONU, entretien SIGAR, 1er mai 2023 ; ancien responsable d'ONG, entretien SIGAR, 16 mai 2023 ; partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 6 juillet 2023 ; Responsable de l'UNICEF, entretien SIGAR, 12 juillet 2023 ; Ashley Jackson, « Aid Diversion in Afghanistan: Is It Time for a Candid Conversation », *Afghanistan Analysts Network*, septembre 2023 ; Hardin Lang, « Fit for Purpose: Getting Humanitarian Aid: Right in Afghanistan One Year after the Taliban Takeover », *Refugees International*, 18 août 2023, p. 13 ; Jonathan Landay, « Exclusif : l'ONU propose de payer près de 6 millions de dollars aux talibans pour la sécurité », *Reuters* : <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/exclusive-un-proposing-paying-nearly-6-million-taliban-security-document-source-2021-12-21/>, 21 décembre 2021.
- 156 Ashley Jackson, *Détournement de l'aide en Afghanistan : est-il temps d'avoir une conversation franche ?*, *Afghanistan Analysts Network*, septembre 2023, pp. 23–24.
- 157 Ancien fonctionnaire de l'ONU, entretien avec SIGAR, 1er mai 2023.
- 158 L'ONU a décrit Badri 313 comme « l'un des meilleurs factions militaires équipées » dans le pays. « Lettre datée du 25 mai 2022 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1988 (2011), » 26 mai 2022, p. 9 ; Responsable d'ONG, entretien avec le SIGAR, 6 mars 2023 ; Responsable d'ONG, entretien avec le SIGAR, 22 mars 2023 ; Responsable de l'ONU, entretien avec le SIGAR, 12 juillet 2023.
- 159 Ancien fonctionnaire de l'ONU, entretien SIGAR, 1er mai 2023.
- 160 L'expert de l'Afghanistan Jackson a appelé à « une « Repenser » cette pratique. Ashley Jackson, « Détournement de l'aide en Afghanistan : est-il temps d'avoir une conversation franche ? », Réseau des analystes de l'Afghanistan, septembre 2023 ; Annabel Bassil, « Les escortes armées des convois humanitaires : un cadre inexploré en droit international humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 102, no 914 (2020), p. 561.
- 161 William Plowright, « Humanitarianism's Thing Red Line: Armed Escorts in Theory and Practice », *Journal of Humanitarian Affairs*, vol. 5, n° 3, 23-31, 2024, pp. « Troubles au Soudan : que sont les forces de soutien rapide ? » *Al Jazeera*, <https://www.aljazeera.com/news/2023/4/16/sudan-unrest-what-is-the-rapid-support-forces>, 16 avril 2023.
- 162 Ancien fonctionnaire de l'ONU, entretien SIGAR, 1er mai 2023 ; ancien fonctionnaire d'ONG, 16 mai 2023.
- 163 Ancien responsable d'ONG, entretien SIGAR, 16 mai 2023.
- 164 Partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 6 juillet 2023.
- 165 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 30 mars 2023.
- 166 Hardin Lang, « Adapté à l'objectif : bien gérer l'aide humanitaire en Afghanistan », *Refugees International*, 18 août 2023.
- 167 Ancien fonctionnaire de l'ONU, entretien avec SIGAR, 1er mai 2023.
- 168 Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, « Manuel de terrain UN-CMCoord, version 2.0 », 2018, p. 162.
- 169 Comité permanent interorganisations des Nations Unies, « Inter-Organization « Évaluation humanitaire de la crise au Yémen », 14 juillet 2022, pp. xv, 90, 126.
- 170 Militant de la société civile, entretien SIGAR, 21 juin 2023 ; moniteur tiers, entretien SIGAR, 6 juillet ; directeur du partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 16 février 2024 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 8 août 2023.
- 171 Comité permanent interorganisations, « Rapport initial : Évaluation humanitaire interorganisations de la réponse à la crise humanitaire en Afghanistan », 30 juin 2023, p. 38.
- 172 Militant de la société civile, entretien SIGAR, 21 juin 2023 ; troisième-observateur du parti, entretien SIGAR, 6 juillet ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 8 août 2023.
- 173 Militant de la société civile, entretien SIGAR, 31 mai 2023.
- 174 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 8 août 2023.
- 175 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 8 août 2023.
- 176 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 8 août 2023.
- 177 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 8 août 2023.
- 178 Ancien responsable d'ONG, entretien SIGAR, 16 mai 2023.
- 179 Moniteur tiers, entretien SIGAR, 6 juillet 2023.
- 180 Militant de la société civile, entretien SIGAR, 21 juin 2023.
- 181 Directeur du partenaire de mise en œuvre, entretien avec SIGAR, février 16, 2024.
- 182 Militant de la société civile, entretien SIGAR, 31 mai 2023.
- 183 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 30 mars 2023.
- 184 Natasha Hall, « Sauver l'aide en Syrie », *Center for Strategic et études internationales*, février 2022, pp. 31, 32.
- 185 Nidal Betare et Sasha Ghosh-Siminoff, « Une crise de conscience : « Détournement de l'aide en Syrie et impact sur le système d'aide international », *New Lines Institute*, juin 2022, p. 6.
- 186 « Les obstacles à l'aide s'accumulent alors que le conflit au Soudan fait rage », *New Humanitarian*, 29 juin 2023 ; Mat Nashed, « Les autorités soudanaises accusées de racket d'ONG internationales dans le cadre du gel de l'aide », *Devex* : <https://www.devex.com/news/sudanese-authorities-accused-of-ingo-cash-shakedown-amid-aid-freeze-103024>, 15 avril 2022.
- 187 Jessica Trisko Darden, *Aider et encourager : l'aide étrangère américaine et la violence d'État*, (Stanford University Press, 2020), p. 5.
- 188 Sabawoon Samim et Ashley Jackson, « Les perceptions des talibans sur l'aide : conspiration, corruption et mauvaise communication », *Afghanistan Analysts Network*, juillet 2023, p. 3 ; ACAPS, « Travailler sous l'égide de l'ITA en constante évolution de la réglementation des ONG », 31 juillet 2023, p. 7 ; Émirat islamique d'Afghanistan, « Procédure de coordination des activités et de réglementation des affaires des institutions et ONG nationales et étrangères », Article IV : Mécanisme de coordination, 2 octobre 2022, p. 5.
- 189 Ambassade des États-Unis au Qatar, « Afghanistan Affairs Unit: Notes from the Field », câble 244 de l'Afghanistan Affairs Unit, 4 octobre 2022.
- 190 Programme alimentaire mondial, « Conditions générales de l'accord sur le terrain », février 2024, p. 2.
- 191 Émirat islamique d'Afghanistan, « La procédure de coordination « les activités et la réglementation des affaires des institutions nationales et étrangères et des ONG », Ministère de l'Économie, 22 octobre 2022 (traduction par Link Translations).
- 192 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 30 mars 2023 ; militant de la société civile, entretien SIGAR, 31 mai 2023.

193 Département d'État, réponse à l'appel de données SIGAR, septembre 2023 ; United States Institute of Peace, « Political Economy Analysis—Afghanistan », produit pour le compte de l'USAID, mai 2023, pp. 34, 40 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 1er mai 2023 ; responsable de l'UNICEF, entretien SIGAR, 12 juillet 2023 ; membre du personnel du partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 13 septembre 2023.

194 Institut américain pour la paix, « Économie politique Analyse — Afghanistan », produit pour le compte de l'USAID, mai 2023, p. 34.

195 Responsable d'une ONG, entretien SIGAR, 1er mai 2023.

196 Département d'État, réponse à l'appel de données SIGAR, décembre 13, 2022.

197 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 25 août 2023.

198 Militant de la société civile, entretien avec SIGAR, 31 mai 2023 ; militant de la société civile, courriel adressé à SIGAR, 29 décembre 2023.

199 Ancien responsable d'ONG, entretien SIGAR, 16 mai 2023 ; homme d'affaires, entretien SIGAR, 28 février 2024 ; ancien haut fonctionnaire du gouvernement, entretien SIGAR, 14 mars 2024.

200 Une obligation d'enregistrement auprès du ministère de l'Économie remonte au moins à 2005, lorsqu'elle a été détaillée dans l'article 15 de la loi de 2005 sur les ONG. Émirat islamique d'Afghanistan, « Procédure de coordination des activités et de réglementation des affaires des institutions et des ONG nationales et étrangères », Article IV : Mécanisme de coordination, 2 octobre 2022, p. 5 ; ACAPS, « Afghanistan : Travailler dans le cadre de la réglementation évolutive des ONG de l'ITA », 31 juillet 2023, p. 7.

201 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 14 mars 2023 ; Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 30 mars 2023 ; partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 27 avril ; ancien responsable d'ONG, entretien SIGAR, 16 mai 2023 ; Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 25 août 2023 ; Directeur d'ONG, entretien SIGAR, 2 octobre 2023.

202 Protocole d'accord entre une ONG de santé et le ministère du Travail et des Affaires sociales des talibans, 2022, fourni au SIGAR sous condition de confidentialité, le 29 janvier 2024.

203 SIGAR, protocoles d'accord (MOU) avec Ministères dirigés par les talibans : les protocoles d'accord des partenaires de mise en œuvre du département d'État ont eu un effet mitigé sur la fourniture de l'aide, SIGAR-25-22-AR, avril 2025, p. électronique 2, p. 9.

204 Protocole d'accord entre une ONG de santé et le ministère de la Santé publique des talibans, 2023, fourni au SIGAR sous condition de confidentialité, le 29 février 2024. Protocole d'accord entre une ONG de soins de santé et le ministère du Travail et des Affaires sociales des talibans, 2023, fourni au SIGAR sous condition de confidentialité, le 29 février 2024.

205 Ancien responsable d'ONG, entretien SIGAR, 16 mai 2023 ; partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 23 avril 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 3 avril 2023 ; directeur d'ONG, entretien SIGAR, 2 octobre 2023.

206 Ancien responsable d'ONG, entretien SIGAR, 16 mai 2023 ; directeur d'ONG, entretien SIGAR, 2 octobre 2023.

207 Ambassade des États-Unis au Qatar, « Afghanistan Affairs Unit: Notes from the Field », câble 214 de l'Afghanistan Affairs Unit, 4 octobre 2023.

208 Ambassade des États-Unis au Qatar, « Afghanistan Affairs Unit: Notes from the Field », câble AAU 4, 4 janvier 2024.

209 Ce fonctionnaire a suggéré à l'ONU que s'ils voulaient Pour que son travail soit mis en œuvre dans le cadre d'un protocole d'accord, ils devraient négocier eux-mêmes avec les talibans. Responsable du partenaire de mise en œuvre, entretien avec le SIGAR, 16 février 2024.

210 Ambassade des États-Unis au Qatar, « Afghanistan Affairs Unit: Notes from the Field », câble 248 de l'Afghanistan Affairs Unit, 11 octobre 2022.

211 Ambassade des États-Unis au Qatar, « Afghanistan Affairs Unit: Notes from the Field », câble 260 de l'Afghanistan Affairs Unit, 31 octobre 2022.

212 Responsable d'une ONG, entretien SIGAR, 1er mai 2023.

213 Responsable de l'UNICEF, entretien avec SIGAR, 12 juillet 2023.

214 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 9 mars 2023 ; enquête SIGAR auprès des ONG afghanes, 31 août 2023 ; Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 30 mars 2023.

215 Par exemple, les agences des Nations Unies exigent de leurs organisations partenaires être légalement enregistrés conformément aux lois du pays dans lequel ils travaillent, ce qui signifie un protocole d'accord avec les talibans. Programme alimentaire mondial, « Conditions générales relatives à l'accord sur le terrain », memorandum, février 2024, p. 11 ; UNESCO, « Directives concernant le partenariat de l'UNESCO avec les organisations non gouvernementales », memorandum des affaires juridiques, 19 mars 2024, version électronique p. 4 ; Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « Conditions générales de conduite pour les accords de partenariat de projets bilatéraux », septembre 2023, p. 2 ; UNICEF, « Orientations à l'intention des organisations de la société civile sur le partenariat avec l'UNICEF », février 2020, p. 11.

216 Kevin Haidary, président du Conseil mondial Hazara, entretien SIGAR, 9 mars 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 1er mars 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 31 août 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 1er mai 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 22 mars 2023 ; homme d'affaires, entretien SIGAR, 3 avril 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 6 mars 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 30 mars 2023 ; directeur du partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 16 février 2024 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 6 mars 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 8 août 2023 ; Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 25 août 2023.

217 Enquête SIGAR auprès des ONG afghanes, 31 août 2023.

218 Ancien responsable d'ONG, entretien SIGAR, 8 août 2023.

219 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 25 août 2023.

220 Protocole d'accord entre un établissement de santé ONG et ministère du Travail et des Affaires sociales des talibans, 2023, fourni au SIGAR sous condition de confidentialité, le 29 février 2024. Protocole d'accord entre une ONG de soins de santé et le ministère du Travail et des Affaires sociales des talibans, 2022, fourni au SIGAR sous condition de confidentialité, le 29 janvier 2024.

221 Enquête SIGAR auprès des ONG afghanes, 31 août 2023.

222 Protocole d'accord entre un établissement de santé ONG et ministère taliban du Travail et des Affaires sociales, 2023, fourni au SIGAR sous condition de confidentialité, 29 février 2024 ; Protocole d'accord entre une ONG de santé et le ministère taliban du Travail et des Affaires sociales, 2022, fourni au SIGAR sous condition de confidentialité, 29 janvier 2024. Ambassade des États-Unis au Qatar, « Unité des affaires afghanes : notes du terrain », Câble 4 de l'unité des affaires afghanes, 5 janvier 2024 ; États-Unis Ambassade du Qatar, « Afghanistan Affairs Unit: Notes from the Field », câble 30 de l'Afghanistan Affairs Unit, 2 février 2024 ; Ambassade des États-Unis au Qatar, « Afghanistan Affairs Unit: Notes from the Field », câble 196 de l'AAU, 18 septembre 2023.

223 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 1er mars 2023.

224 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 30 mars 2023 ; Responsable d'ONG, Entretien SIGAR, 6 mars 2023.

225 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 6 mars 2023.

226 Ambassade des États-Unis au Qatar, « Afghanistan Affairs Unit: Notes From the Field », câble 4 de l'Afghanistan Affairs Unit, 5 janvier 2024.

227 Ambassade des États-Unis au Qatar, « Unité des affaires afghanes : Notes de « Le terrain », câble 30 de l'unité des affaires afghanes, 2 février 2024.

228 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 22 mars 2023.

229 Les talibans ont toujours été très méfiants à l'égard organisations qui emploient des professionnels de la santé pour se rendre à domicile. Responsable d'ONG, entretien avec SIGAR, 14 mars 2023. Responsable d'ONG, entretien avec SIGAR, 14 mars 2023.

230 Compte tenu de la longue histoire de tensions ethniques en Afghanistan, saturer une organisation avec un seul groupe ethnique historiquement puissant peut entraîner des préjugés et des discriminations à l'encontre des minorités, quelle que soit l'étroitesse d'alignement des employés avec les talibans. Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 1er mars 2023, 1er mars 2023 ; militant de la société civile, entretien SIGAR, 31 mai 2023 ; Kevin Haidary, entretien SIGAR, 9 mars 2023 ; Timor Karimy, fondateur et président de la Fondation Bamyán, entretien SIGAR, 17 mars 2023.

231 Environ 80 pour cent des Afghans parlent le dari, historiquement Considéré comme la lingua franca du pays. Le bilinguisme est très répandu et environ la moitié des Afghans parlent le pachto, la langue maternelle des Pachtoune. Responsable d'ONG, entretien avec SIGAR, 25 août 2023.

232 USAID, réponse à l'appel de données SIGAR, 15 septembre 2023.

233 Ancien haut fonctionnaire du gouvernement, entretien SIGAR, 14 mars 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 13 avril 2024.

234 ONG peuvent réaliser des bénéfices en dépensant seulement une partie de leur Ils consacrent le budget à leur programme, conservant le reste comme profit personnel illicite. Militant de la société civile, entretien SIGAR, 31 mai 2023 ; directeur d'un partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 16 février 2024 ; ancien employé du groupe Gulzad, entretien SIGAR, 24 octobre 2023.

235 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 9 mars 2023.

236 Ancien haut fonctionnaire du gouvernement, entretien avec SIGAR, mars 14, 2023.

237 Département du Trésor, « Licence générale n° 20, autorisant les transactions vers l'Afghanistan ou les institutions dirigeantes en Afghanistan », Bureau du contrôle des avoirs étrangers, 25 février 2022.

238 Conseil de sécurité de l'ONU, « Résolution 2615 (2021), adoptée par « Déclaration du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence, Martin Griffiths, à l'occasion de la réunion d'information du Conseil de sécurité sur la situation humanitaire en Afghanistan, le 20 décembre 2022 », 20 décembre 2022, p. 4.

239 « Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence, Martin Griffiths, Déclaration pour la réunion d'information du Conseil de sécurité sur la situation humanitaire en Afghanistan, 20 décembre 2022, 20 décembre 2022, version électronique, p. 4.

240 SIGAR, fonds américains bénéficiant aux talibans Gouvernement : les partenaires de mise en œuvre ont payé au moins 10,9 millions de dollars et ont été contraints de détourner l'aide, SIGAR 24-22-AR, 20 mai 2023, pp. 6–7.

241 SIGAR, fonds américains bénéficiant aux talibans Gouvernement : les partenaires de mise en œuvre ont payé au moins 10,9 millions de dollars et ont été contraints de détourner l'aide, SIGAR 24-22-AR, 20 mai 2023, p. électronique 1.

242 SIGAR, fonds américains bénéficiant aux talibans Gouvernement : les partenaires de mise en œuvre ont payé au moins 10,9 millions de dollars et ont été contraints de détourner l'aide, SIGAR 24-22-AR, 20 mai 2023, p. électronique 1.

243 SIGAR, fonds américains bénéficiant aux talibans Gouvernement : les partenaires de mise en œuvre ont été payés au moins 10,9 Des millions de personnes ont été contraintes de détourner l'aide, SIGAR 24-22-AR, 20 mai 2023, pp. 7, 10.

244 République islamique d'Afghanistan, Loi relative à l'impôt sur le revenu, chapitre II, article 10, mars 2009, p. 10 électronique ; République islamique d'Afghanistan, Loi sur les organisations non gouvernementales, chapitre III, article 30, 2005, p. 10 électronique ; Directeur d'ONG, entretien avec SIGAR, 2 octobre 2023.

245 Directeur du partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, février 16, 2024.

246 Institut américain pour la paix, « Économie politique Analyse : Afghanistan », produit pour le compte de l'USAID, mai 2023, p. 40.

247 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 9 mars 2023.

248 Partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 16 février 2024.

249 Directeur du partenaire de mise en œuvre, entretien avec SIGAR, février 16, 2024.

250 Katherine Haver et William Carter, « Ce qu'il faut : un pragmatisme de principe pour permettre l'accès et une aide humanitaire de qualité dans des environnements instables », Secure Access in Volatile Environments, novembre 2016, p. 59.

251 Peer Schouten, Ken Matthyssen et Thomas Muller, « Checkpoint Economy : l'économie politique des points de contrôle au Soudan du Sud, dix ans après l'indépendance », Institut danois d'études internationales, décembre 2021, pp. 12, 19-20.

252 Ancien fonctionnaire de l'ONU, entretien avec SIGAR, 13 avril 2023.

253 militants de la société civile, entretien SIGAR, 21 juin 2023 ; ancien responsable d'ONG, entretien SIGAR, 1er mars 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 8 août 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 6 mars 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 22 mars 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 13 avril 2023.

254 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 19 octobre 2023.

255 « Le Code de conduite de la Croix-Rouge internationale et le Mouvement du Croissant-Rouge et les organisations non gouvernementales (ONG) dans les opérations de secours en cas de catastrophe », Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et CICR, 1er janvier 1994, p. 3 ; Marina Sharpe, « Tout est relatif : les principes humanitaires dans une perspective historique et juridique », site Web du Comité international de la Croix-Rouge, Droit et politique humanitaires : <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2023/03/16/humanitarian-principles-historical-legal/>, 16 mars 2023.

256 Selon un rapport du 30 janvier 2025, le PAM a reçu environ Un tiers de l'aide américaine et de l'aide totale à l'Afghanistan depuis la prise de pouvoir par les talibans. (Ce pourcentage américain reflète les versements d'aide plutôt que les crédits.) SIGAR, Rapport trimestriel au Congrès des États-Unis, 30 janvier 2025, p. 5, 118, 143 ; Programme alimentaire mondial, « Conditions générales relatives à l'accord sur le terrain », février 2024.

257 Responsable d'ONG, entretien avec le SIGAR, 6 mars 2023 ; Responsable d'ONG, entretien avec le SIGAR, 19 octobre 2023 ; Militant de la société civile, entretien avec le SIGAR, 31 mai 2023 ; Responsable d'ONG, entretien avec le SIGAR, 6 mars 2023 ; Kevin Haidary, président du Conseil mondial des Hazaras, entretien avec le SIGAR, 9 mars 2023.

258 Ministère du Gouvernement de la République islamique d'Afghanistan Ministère de l'agriculture et de l'élevage et Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, « Agriculture et production alimentaire dans l'Afghanistan d'après-guerre : rapport sur l'enquête agricole d'hiver, 2002-2003 », août 2003, p. 29 ; Jamshid Ahmadi, « Afghanistan Geography: Mountain regions and region specific soil types », Revue internationale de recherche multidisciplinaire et d'évaluation de la croissance, vol. 2, no. 3, mai-juin 2021, p. 327 ; Responsable d'ONG, entretien avec SIGAR, 25 août 2023.

INSPECTEUR GÉNÉRAL SPÉCIAL POUR LA RECONSTRUCTION DE L'AFGHANISTAN	
259 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 25 août 2023.	279 Radio Free Europe/Radio Liberty, « Les talibans à court d'argent « L'aide étrangère destinée aux Afghans affamés est utilisée pour payer les employés de l'État », 25 janvier 2022.
260 En plus d'être majoritairement non pachtoune, le Panjshir a toujours été un centre de résistance anti-talibans. Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 25 août 2023.	280 Moniteur tiers, entretien SIGAR, 6 juillet 2023.
261 Militant de la société civile, entretien SIGAR, 21 juin 2023 ; Timor Karimy, fondateur et président de la Fondation Bamyán, entretien SIGAR, 17 mars 2023 ; Kevin Haidary, président du Conseil mondial des Hazaras, entretien SIGAR, 9 mars 2023 ; Farkhondeh Akbari, « Les risques auxquels sont confrontés les Hazaras dans l'Afghanistan dirigé par les Taliban », Programme sur l'extrémisme de l'Université George Washington, 7 mars 2022 ; Maisam Iltaf, « La perturbation des programmes d'aide par les Taliban pousse les Hazaras au bord du gouffre », Kabul Now, 24 septembre 2023 ; Mahsa Elham, Sana Atef et Sayed Mahdi Hashemi, « Comment les Taliban volent l'aide humanitaire », Zan Times, 24 avril 2023.	281 colis alimentaires distribués aux plus démunis peuvent être redistribués de manière plus équitable, ou les paquets initialement distribués de manière équitable peuvent être redistribués aux plus pauvres, selon la perspective et le contexte des autorités très localisées. Partenaire de mise en œuvre, correspondance par courrier électronique avec SIGAR, 7 novembre 2023.
262 Militant de la société civile, entretien SIGAR, 21 juin 2023 ; Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 25 avril 2023 ; Timor Karimy, fondateur et président de la Fondation Bamyán, entretien SIGAR, 17 mars 2023.	282 Banque mondiale, « Enquête de suivi du bien-être en Afghanistan, troisième cycle », octobre 2023, p. 6.
263 Kevin Haidary, président du Conseil mondial des Hazaras, entretien avec SIGAR, 9 mars 2023.	283 Partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 27 avril 2023.
264 Kevin Haidary, président du Conseil mondial des Hazaras, entretien avec SIGAR, 9 mars 2023.	284 Banque mondiale, « Afghanistan Development Update: Uncertainty After Fleeting Stability », octobre 2023, p. 7.
265 Kevin Haidary, président du Conseil mondial des Hazaras, entretien avec SIGAR, 9 mars 2023 ; Zalmi Nishat, entretien avec SIGAR, 27 février 2024.	285 Haroun Rahimi, « Les talibans au gouvernement : une nouvelle réalité sinistre », Al Jazeera, 23 mars 2023.
266 Bien qu'il existe un argument selon lequel la logistique pour atteindre Les populations hazaras des régions les plus reculées d'Afghanistan sont plus difficiles à gérer, ce qui pourrait expliquer la diminution de l'aide humanitaire. Les difficultés logistiques et sécuritaires à Kaboul sont minimes. Kevin Haidary, président du Conseil mondial des Hazaras, entretien avec SIGAR, 9 mars 2023.	286 Salma Alokzai et Khalid Payenda, « Analyse des dépenses et des recettes budgétaires des talibans : comprendre les politiques et les priorités du régime », Afghanistan Research Network à la London School of Economics, juin 2023, p. 7.
267 Militant de la société civile, entretien SIGAR, 21 juin 2023 ; Kevin Haidary, président du Conseil mondial Hazara, entretien SIGAR, 9 mars 2023.	287 Bureau des affaires afghanes des États-Unis, Doha, « Afghanistan : Les talibans divulguent peu de détails sur le budget national 2024, câble AAU 170, 10 juin 2024, p. 3.
268 Militant de la société civile, entretien SIGAR, 21 juin 2023.	288 Banque mondiale, Afghanistan Development Update: Uncertainty After Fleeting Stability, octobre 2023, p. 37.
269 Timor Karimy, fondateur et président de la Fondation Bamyán, entretien SIGAR, 17 mars 2023.	289 Banque mondiale, « Afghanistan Development Update: Uncertainty After Fleeting Stability », octobre 2023, p. 36.
270 Fondation Bamyán, « Gestion de l'aide humanitaire « Distribution au peuple afghan, en particulier aux Hazaras », 12 janvier 2022.	290 Comité international de secours, « Afghanistan : un pays entier « Population poussée dans la pauvreté », 22 décembre 2022, dernière mise à jour le 9 août 2023.
271 Fondation Bamyán, « Gestion de l'aide humanitaire « Distribution au peuple afghan, en particulier aux Hazaras », 12 janvier 2022.	291 Banque mondiale, « Afghanistan Development Update: Uncertainty After Fleeting Stability », octobre 2023, p. 37.
272 Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés - Organisation mondiale de la santé Programme, « Orientation conjointe : Ciblage de l'aide pour répondre aux besoins fondamentaux », pp. 8, 11.	292 Bureau des affaires afghanes des États-Unis, Doha, « Afghanistan : Les talibans divulguent peu de détails sur le budget national 2024. Câble AAU 170, 10 juin 2024, p. 4.
273 Directeur du partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 16 février 2024 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 9 mars 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 8 août 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 22 mars 2023.	293 Banque mondiale, « Mise à jour sur le développement de l'Afghanistan : incertitude « Après une stabilité fugace », octobre 2023, p. 17 ; USAID, réponse à l'appel de données SIGAR, 15 septembre 2023.
274 Le responsable a observé que le PAM a interrompu sa programmation pour plusieurs mois, puis redémarré, mais je ne savais pas comment la situation s'était résolue. Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 9 mars 2023.	294 SIGAR, État de l'éducation en Afghanistan : les politiques des talibans ont entraîné un accès restreint à l'éducation et une baisse de la qualité, SIGAR 24-01-IP, octobre 2023, p. 16.
275 Directeur du partenaire de mise en œuvre, entretien avec SIGAR, février 16, 2024.	295 Sarah Cliffe, Renata Dwan, Betty Wainaina et Leah Zamore, « Stratégies d'aide dans des contextes « politiquement éloignés » », Programme de sécurité internationale de Chatham House et Centre de coopération internationale de l'Université de New York, avril 2023, p. 37.
276 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 22 mars 2023.	296 Jessica Trisko Darden, Aider et encourager : l'aide étrangère américaine et la violence d'État, (Stanford University Press, 2019), p. 24.
277 Responsable de l'ONU, entretien avec SIGAR, 2 mai 2023.	297 Jessica Trisko Darden, Aider et encourager : l'aide étrangère américaine et la violence d'État, (Stanford University Press, 2019), pp. 52–62.
278 Radio Free Europe/Radio Liberty, « Huit orphelins retrouvés morts de faim à Kaboul », 24 octobre 2021 ; Sabawoon Samim et Ashley Jackson, « Perceptions des talibans sur l'aide : conspiration, corruption et mauvaise communication », Réseau des analystes de l'Afghanistan, juillet 2023, p. 17.	298 Jessica Trisko Darden, Aider et encourager : l'aide étrangère américaine et la violence d'État, (Stanford University Press, 2019), pp. 31, p. 41.
	299 Justin Lynch, « Le Soudan du Sud meurt de faim alors que l'aide est bloquée et que l'argent est dépensé en combats », Associated Press, 14 octobre 2016.
	300 Jessica Trisko Darden, Aider et encourager : l'aide étrangère américaine et la violence d'État, (Stanford University Press), 2019, p. 104.
	301 HCDH de l'ONU, « Les élites politiques sud-soudanaises détournent illicitement des millions de dollars américains, portant atteinte aux droits humains fondamentaux

et la stabilité – note des experts de l'ONU », Déclaration du Conseil des droits de l'homme, 23 septembre 2021.

302 William Byrd, « Les talibans collectent des revenus – mais comment les dépensent-ils ? », United States Institute of Peace, 2 février 2022 ; William Byrd, « L'Afghanistan exige un changement par rapport au statu quo humanitaire », Lawfare, 30 mars 2023, version électronique p. 6 ; Banque mondiale, « Le point sur le développement en Afghanistan : l'incertitude après une stabilité fugace », Octobre 2023, p. 7 ; Haroun Rahimi, « Les talibans au gouvernement : une nouvelle réalité sinistre », Al Jazeera, 23 mars 2023 ; Salma Alokozai et Khalid Payenda, « Analyse des dépenses et des recettes budgétaires des talibans : comprendre les politiques et les priorités du régime », Afghanistan Research Network de la London School of Economics, juin 2023, p. 7 ; Unité des affaires afghanes du bureau américain de Doha, « Afghanistan : les talibans divulguent peu de détails sur le budget national 2024 », câble AAU 170, 10 juin 2024, p. 3.

303 William Byrd, « L'Afghanistan exige un changement de Humanitarian Business as Usual », Lawfare, 30 mars 2023, version électronique p. 6.

304 Jessica Trisko Darden, Aider et encourager : l'aide étrangère américaine et la violence d'État, (Stanford University Press, 2019), p. 25.

305 Institut américain pour la paix, « Économie politique Analyse : Afghanistan », produit pour le compte de l'USAID, mai 2023, pp. 37–38.

306 Service de recherche du Congrès, « Afghanistan : Crise humanitaire, effondrement économique et États-Unis « Sanctions », 9 février 2022, p. 1 ; Responsable de la Banque fédérale de réserve de New York, entretien SIGAR, 25 juin 2023.

307 Reuters, « EXCLUSIF L'ONU vise à lancer un nouvel Afghanistan « route de l'argent liquide en février : note de l'ONU », 11 février 2022 ; The New Humanitarian, « Comment les règles vagues en matière de blanchiment d'argent et de lutte contre le terrorisme ralentissent l'aide », 23 mai 2023 ; Banque mondiale, « Enquête rapide sur le secteur privé en Afghanistan : une évaluation de l'environnement des affaires – 2e cycle », septembre 2022, p. 13 ; Homme d'affaires afghan connaissant le secteur bancaire, entretien avec SIGAR, 14 décembre 2023 ; Homme d'affaires afghan connaissant le secteur bancaire, courriel adressé à SIGAR, 11 mars 2025.

308 Les virements électroniques vers et depuis l'Afghanistan ont été totalement interrompus pendant un certain temps après la prise de contrôle du pays par les talibans et la nomination de personnes sanctionnées à des postes clés du gouvernement. Parmi ces nominations figurait le ministre de l'Intérieur, Sirajuddin Haqqani, qui, jusqu'à récemment, figurait sur la liste des personnes les plus recherchées par le FBI. PNUD, « Rapport sur la situation du système bancaire et financier afghan », 22 novembre 2021, p. 2 ; Peter Bergen, « Il figure sur la liste des personnes les plus recherchées par le FBI et est désormais un membre clé du nouveau gouvernement des talibans », CNN, 9 septembre 2023.

309 (SIGAR n'a pas pu obtenir le montant pour 2024). SIGAR, Rapport trimestriel au Congrès des États-Unis, 30 avril 2024, p. 61.

310 William Byrd, « Wrestling with a Humanitarian Dilemma in Afghanistan », United States Institute of Peace, 25 janvier 2023 ; Conseil de sécurité des Nations Unies, La situation en Afghanistan et ses implications pour la paix et la sécurité internationales, 18 septembre 2023, p. 10.

311 Shadi Khan Saif et Sally Brooks, « Livraisons de millions « Les paiements en espèces suscitent des inquiétudes quant à la transparence financière en Afghanistan », Australian Broadcasting Corporation, 10 décembre 2022, version électronique p. 2.

312 Lynne O'Donnell, « Les talibans abusent de l'aide occidentale, pas seulement des femmes », Foreign Policy, 30 décembre 2022, version électronique p. 3.

313 Michael T. McCaul, président du Comité des affaires étrangères de la Chambre des représentants Comité, lettre à l'inspecteur général spécial pour la reconstruction de l'Afghanistan, 13 mars 2023, pages électroniques 2, 4.

314 SIGAR, Rapport trimestriel au Congrès des États-Unis, 30 octobre 2023, p. 5.

315 Enquête SIGAR auprès des sociétés de change afghanes, 21 septembre 2023 ; Abdul Qadir Fitrat, ancien gouverneur de la Banque centrale afghane, entretien SIGAR, 10 novembre 2022 ; personnel de la Federal Reserve Bank of New York, entretien SIGAR, 25 juin 2023 ; homme d'affaires afghan, entretien SIGAR, 30 octobre 2023 ; Wahid Noshier, entretien SIGAR, ancien gouverneur par intérim de la banque centrale, 30 novembre 2022 ; homme d'affaires afghan, entretien SIGAR, 14 décembre 2023 ; personne connaissant le secteur bancaire afghan, entretien SIGAR, 21 août 2023 ; ancien responsable de la DAB, entretien SIGAR, 13 avril 2023 ; Kunwar Khuldune Shahid, journaliste, entretien SIGAR, 21 juin 2023 ; homme d'affaires, courriel à SIGAR, 12 avril 2024.

316 Enquête SIGAR auprès des sociétés de change afghanes, 21 septembre 2023 ; homme d'affaires afghan, entretien SIGAR, 14 décembre 2023 ; fonctionnaire de l'ONU, entretien SIGAR, 2 août 2023 ; fonctionnaire de l'ONU, entretien SIGAR, 16 novembre 2023 ; personne connaissant le secteur bancaire afghan, entretien SIGAR, 21 août 2023.

317 Abdul Qadir Fitrat, ancien gouverneur de la Centrale afghane Banque, entretien SIGAR, 10 novembre 2022.

318 Ancien responsable du DAB, entretien SIGAR, 13 avril 2023 ; SIGAR, Rapport trimestriel au Congrès des États-Unis, 30 janvier 2023, p. 79.

319 Cependant, cette interdiction est imparfaitement appliquée et, dans la pratique, les organisations humanitaires utilisent un mélange d'afghanis et d'autres devises en Afghanistan. SIGAR, Cash Shipments to Afghanistan: the UN has Purchased and Transported More than \$2.9 Billion to Afghanistan to Implement Humanitarian Assistance, SIGAR-24-14-IP, pp. 5, 6.

320 SIGAR, Envois d'argent liquide vers l'Afghanistan : l'ONU a Acheté et transporté plus de 2,9 milliards de dollars en Afghanistan pour mettre en œuvre l'aide humanitaire, SIGAR-24-14-IP, p. électronique 3.

321 Natasha Hall, Karam Shaar et Mungeth Othman Agha, « Comment le régime Assad détourne systématiquement des dizaines de millions de dollars d'aide », Center for Strategic and International Studies, 20 octobre 2021, version électronique p. 2 ; Sarah Cliffe, Renata Dwan, Betty Wainaina et Leah Zamore, « Stratégies d'aide dans des contextes « politiquement éloignés » », Chatham House International Security Programme et New York University's Center for International Cooperation, avril 2023, p. 23-24 ; « Contrats d'approvisionnement de l'ONU en Syrie : quelques « pommes pourries » », Syrian Legal Development Programme et Observatory of Political and Economic Networks, 2022, p.

8 ; Michelle Nichols, « Exclusif : Un rapport de l'ONU accuse le gouvernement yéménite de blanchiment d'argent et les Houthis de s'emparer des revenus de l'État », Reuters, 26 janvier 2021 ; Daniel van Oudenaren, « L'aide humanitaire politisée alimente la guerre civile au Soudan du Sud », New Humanitarian, 27 février 2017 ; Abdul Qadir Fitrat, ancien gouverneur de la Banque centrale afghane, entretien avec SIGAR, 10 novembre 2022 ; Homme d'affaires afghan, entretien avec SIGAR, 30 octobre 2023 ; SIGAR, Les efforts de lutte contre la corruption en Afghanistan, SIGAR-18-51-AR, mai 2018, p. vi.

322 Abdul Qadir Fitrat, ancien gouverneur de la Centrale afghane
Banque, entretien SIGAR, 10 novembre 2022.

323 Sarah Cliffe, Renata Dwan, Betty Wainaina et Leah
Zamore, « Stratégies d'aide dans des contextes « politiquement éloignés » », Programme de sécurité internationale de Chatham House et Centre de coopération internationale de l'Université de New York, avril 2023, pp. 23-24 ; Natasha Hall, Karam Shaar et Mungeth Othman Agha, « Comment le régime Assad détourne systématiquement des dizaines de millions de dollars d'aide », Centre d'études stratégiques et internationales, 20 octobre 2021, pp. électroniques.

3-4 ; « Contrats d'approvisionnement de l'ONU en Syrie : quelques « pommes pourries » », Programme syrien de développement juridique et Observatoire des réseaux politiques et économiques, 2022, p. 8 ; Michelle Nichols, « Exclusif : Un rapport de l'ONU accuse le gouvernement yéménite de blanchiment d'argent et les Houthis de s'accaparer des recettes publiques », Reuters, 26 janvier 2021 ; Daniel van Oudenaren, « L'aide humanitaire politisée alimente la guerre civile au Soudan du Sud », New Humanitarian, 27 février 2017 ; Suliman Baldo, « Le taux de change du Soudan : comment pérenniser les progrès et prévenir les risques », mars 2021, p. 2.

324 Radio Tamazuj, « Le fils du gouverneur de la banque centrale impliqué dans le commerce des devises à Juba », juillet 2015.

325 Sarah Cliffe, Renata Dwan, Betty Wainaina et Leah
Zamore, « Stratégies d'aide dans des contextes « politiquement éloignés » », Français Programme de sécurité internationale de Chatham House et Centre de coopération internationale de l'Université de New York, avril 2023, pp. 23-24 ; Natasha Hall, Karam Shaar et Mungeth Othman Agha, « Comment le régime Assad détourne systématiquement des dizaines de millions d'aide », Centre d'études stratégiques et internationales, 20 octobre 2021 ; Programme de développement juridique syrien et Observatoire des réseaux politiques et économiques, « Contrats d'approvisionnement de l'ONU en Syrie : quelques brebis galeuses », 2022, p. 8 ; Michelle Nichols, « Exclusif : Un rapport de l'ONU accuse le gouvernement yéménite de blanchiment d'argent et les Houthis de s'emparer des recettes de l'État », Reuters, 26 janvier 2021 ; Daniel van Oudenaren, « L'aide humanitaire politisée alimente la guerre civile au Soudan du Sud », New Humanitarian, 27 février 2017 ; Suliman Baldo, « Le taux de change du Soudan : comment soutenir les progrès et prévenir les risques », mars 2021, p. 2.

326 Natasha Hall, Karam Shaar et Mungeth Othman Agha, « Comment le régime Assad détourne systématiquement des dizaines de millions d'aide », Centre d'études stratégiques et internationales, 20 octobre 2021, p. 2.

327 Natasha Hall, Karam Shaar et Mungeth Othman Agha, « Comment le régime Assad détourne systématiquement des dizaines de millions d'aide », Center for Strategic and International Studies, 20 octobre 2021, version électronique p. 3.

328 Natasha Hall, Karam Shaar et Mungeth Othman Agha, « Comment le régime Assad détourne systématiquement des dizaines de millions d'aide », Center for Strategic and International Studies, 20 octobre 2021, version électronique p. 3.

329 Michelle Nichols, « Exclusif : Un rapport de l'ONU accuse le gouvernement yéménite de blanchiment d'argent et les Houthis de s'emparer des revenus de l'État », Reuters, 26 janvier 2021, version électronique p. 3.

330 Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan, « Envois d'argent liquide à « L'ONU en Afghanistan : Fiche d'information », 9 janvier 2023.

331 Ancien responsable du DAB, entretien avec SIGAR, 13 avril 2023.

332 Quelqu'un connaissant le secteur bancaire afghan, entretien SIGAR, 21 août 2023.

333 SIGAR, Envois d'argent liquide vers l'Afghanistan : l'ONU a
Acheté et transporté plus de 2,9 milliards de dollars en Afghanistan pour mettre en œuvre l'aide humanitaire, SIGAR-24-12-IP, p. électronique 3.

334 Ancien responsable du DAB, entretien avec SIGAR, 13 avril 2023.

335 Lorsque l'afghani a perdu une valeur significative au cours de la première année
Après la prise de pouvoir par les talibans, les denrées alimentaires sont devenues nettement plus chères, ce qui a entraîné une flambée des taux de faim. Par exemple, le prix de la farine de blé importée, principale denrée de base du pays, a augmenté d'environ 50 % entre juillet 2021 et juillet 2022. Cependant, les vols d'argent liquide de l'ONU ont ensuite contribué à la stabilisation du taux de change et à la baisse des prix des denrées alimentaires. Banque mondiale, « Afghanistan Economic Monitor », 31 juillet 2023, p. 2, 4 ; SIGAR, Cash Shipments to Afghanistan: the UN has Purchased and Transported More than \$2.9 Billion to Afghanistan to Implement Humanitarian Assistance, SIGAR-24-14-IP, janvier 2024, p. 2.

336 DAB détermine également quels traders de devises peuvent enchérir par
délivrer ou révoquer leurs licences de prestataires de services monétaires. L'État a déclaré au SIGAR qu'après août 2021, la banque centrale afghane contrôlée par les talibans avait annulé les licences de tous les cambistes du pays, les obligeant à en présenter une nouvelle demande pour en obtenir de nouvelles. Réponse du Département d'État à l'appel de données du SIGAR, septembre 2023 ; République islamique d'Afghanistan, « Da Afghanistan Bank, Foreign Currency Auction Regulations », pp. 1, 13. Homme d'affaires afghan, entretien avec le SIGAR, 30 octobre 2023 ; Wahid Noshier, entretien avec le SIGAR, ancien gouverneur par intérim de la banque centrale, 30 novembre 2022 ; Homme d'affaires afghan, entretien avec le SIGAR, 14 décembre 2023.

337 Selon le journaliste pakistanais Kunwar Khuldune
Shahid, le marché des changes en Afghanistan et au Pakistan est dominé par un groupe d'une dizaine d'individus qu'il appelle un « cartel du dollar ». Khuldune Shahid, « The Af-Pak Dollar Cartel », Diplomat, 27 janvier 2023 ; homme d'affaires afghan, entretien SIGAR, 30 octobre 2023 ; enquête SIGAR auprès des sociétés de change afghanes, 21 septembre 2023.

338 Enquête SIGAR auprès des sociétés de change afghanes,
21 septembre 2023.

339 « Comprendre les opportunités d'arbitrage : un exemple pratique
Approche », site Web de Faster Capital : <https://fastercapital.com/articles/Understanding-Arbitrage-Opportunities--A-Practical-Approach.html> (consulté le 12 mars 2025).

Enquête SIGAR 340 auprès des sociétés de change afghanes,
21 septembre 2023.

341 hommes d'affaires afghans, entretien SIGAR, 30 octobre 2023 ;
Homme d'affaires afghan, interview SIGAR, 14 décembre 2023.

342 Gouvernement islamique d'Afghanistan, « Da Afghanistan
Règlement sur les enchères de devises étrangères de la Banque : Annexe F : Directives opérationnelles pour la conduite des enchères de devises étrangères », approuvé par le Conseil suprême de la Banque centrale afghane le 25 juillet 2013, p. 13.

343 hommes d'affaires afghans, courriel adressé à SIGAR, entretien du 22 mars 2024.

344 Selon l'IRS, le taux de change moyen entre un dollar américain et un afghani
Le taux de change moyen annuel pour les années 2022, 2023 et 2024 était de 81,12 afghanis pour un dollar. Par conséquent, (1 USD/81,12 afghanis) * (bénéfice de 3 afghanis) * 3,6 milliards de dollars = 133,1 millions de dollars. Site web de l'Internal Revenue Service, « Taux de change moyens annuels », <https://www.irs.gov/individuals/international-taxpayers/taux-de-change-moyens-annuels> (consulté le 19 février 2025) ; SIGAR, rapport trimestriel au Congrès des États-Unis, 30 avril 2024, pp. 61–62.

345 Abdul Qadir Fitrat, ancien gouverneur de la Centrale afghane
Banque, entretien SIGAR, 10 novembre 2022.

346 Wahid Noshier, entretien SIGAR, 30 novembre 2022.

347 Paul Wachtel et Mario Blejer, « Un nouveau regard sur le centre Bank Independence », hiver 2020, CATO Journal, (consulté le 20 décembre 2023).

348 hommes d'affaires afghans, entretien SIGAR, 14 décembre 2023 ; Abdul Qadir Fitrat, ancien gouverneur de la Banque centrale afghane, entretien SIGAR, 10 novembre 2022.

349 Abdul Qadir Fitrat, ancien gouverneur de la Centrale afghane Banque, entretien SIGAR, 10 novembre 2022 ; Wahid Noshier, entretien SIGAR, 30 novembre 2022.

350 Abdul Qadir Fitrat, ancien gouverneur de la Centrale afghane Banque, entretien SIGAR, 10 novembre 2022.

351 Abdul Qadir Fitrat, ancien gouverneur de la Centrale afghane Banque, entretien SIGAR, 10 novembre 2022 ; Tim Cox, Bureau de l'inspecteur général de l'USAID, « Review of USAID/ « Activités d'assistance à la supervision bancaire en Afghanistan et crise bancaire à Kaboul (rapport n° F-306-11-003-S) », memorandum adressé au directeur de l'USAID/Afghanistan, Earl W. Gast, 16 mars 2011, pp. 1–2.

352 Réponse de l'État à l'appel de données SIGAR, septembre 2023.

353 Abdul Qadir Fitrat, ancien gouverneur de la Centrale afghane Banque, entretien SIGAR, 10 novembre 2022.

354 Une évaluation de 2023 de la banque centrale des talibans, Commandé par l'USAID, le rapport a spécifiquement averti qu'il n'était pas indépendant des dirigeants talibans. Au contraire, ses trois principaux responsables étaient « des membres talibans de longue date et de haut rang, dotés d'un pouvoir décisionnel complet ». USAID, « Évaluation et surveillance par des tiers de la Banque centrale afghane : rapport final – évaluation détaillée », mars 2023, p. 4 ; Abdul Qadir Fitrat, ancien gouverneur de la Banque centrale afghane, entretien avec le SIGAR, 10 novembre 2022.

355 SIGAR, Enquête sur le Fonds afghan : Réponse à la Chambre des représentants des États-Unis Commission des affaires étrangères, 4 janvier 2024, p. 20.

356 AmuTV, « Les talibans nomment un nouveau gouverneur de la Banque centrale : qui est-il ? », 7 juillet 2024.

357 Noor Ahmad Agha est également connu sous le nom d'Ahmad Zia Agha. AmuTV, « Les talibans nomment un nouveau gouverneur de la Banque centrale : qui est-il ? », 7 juillet 2024.

358 AmuTV, « Les talibans nomment un nouveau gouverneur de la Banque centrale : qui est-ce qu'il est ? » 7 juillet 2024.

359 Responsable de l'ONU, entretien avec SIGAR, 2 mai 2023.

360 Plusieurs personnes interrogées par SIGAR ont décrit une politique implicite de Français « Don't ask, don't tell » qui oblige les responsables de la mise en œuvre de l'aide à se débattre avec le dilemme de savoir si les compromis qu'ils font font plus de mal que de bien, car les décideurs politiques et les donateurs qui devraient aborder ce dilemme ne veulent pas le reconnaître. Responsable de l'USAID, entretien avec SIGAR, 17 mars 2023 ; ancien haut fonctionnaire du gouvernement, entretien avec SIGAR, 4 mars 2023 ; responsable d'ONG, entretien avec SIGAR, 5 avril 2023 ; Ashley Jackson et Nisar Majid, « Time for Change: The Normalization of Corruption and Diversion in the Humanitarian Sector », Centre on Armed Groups, 26 avril 2024, p. 16.

361 SIGAR, Le risque de faire parfaitement la mauvaise chose : Suivi et évaluation des contrats de reconstruction en Afghanistan, SIGAR 21-41-LL, 14 juillet 2021, pp. 57–58.

362 Mark Bowden et Shirazuddin Siddiqi, « ONG et société civile Société en Afghanistan », Overseas Development Institute, 2 novembre 2020, p. 10-11 ; Ashley Jackson et Antonio Giustozzi, « Parler à l'autre camp : Engagement humanitaire auprès des talibans en Afghanistan », Overseas Development Institute, 10 décembre 2012, p. 5 ; Ashley Jackson, « La vie sous le gouvernement fantôme des talibans », Overseas Development Institute, 20 juin 2018, p. 16 ; Ashley Jackson, Négocier la survie : Civil-Insurgent Relations en Afghanistan, (C. Hurst & Co., 2021), pp. 162, 163, 165 ; Responsable de l'ONU, entretien SIGAR, 20 avril 2023 ; Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 30 mars 2023 ; Mark Ward, directeur de pays, International Medical Corps, entretien SIGAR, 4 février 2022.

363 L'obligation des talibans de signer un protocole d'accord rendait toute communication avec eux pratiquement inévitable. Voir pp. 19–25.

364 responsables d'ONG, entretien SIGAR, 7 décembre 2022 ; Chef de parti du partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 21 novembre 2022 ; SIGAR, Fonds américains bénéficiant au gouvernement contrôlé par les talibans : les partenaires de mise en œuvre ont payé au moins 10,9 millions de dollars et ont été contraints de détourner l'aide, SIGAR 24-22-AR, 20 mai 2023, pp. 15-16.

Responsable de l'ONG 365, entretien SIGAR, 14 décembre 2022.

366 Valid Evaluations, « Évaluation humanitaire interinstitutions de la réponse à la crise en Afghanistan », produite pour le compte du Comité permanent interinstitutions des Nations Unies, 22 avril 2024, p. 6.

367 Partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 27 avril 2023 ; ancien responsable d'ONG, entretien SIGAR, 16 mai 2023 ; directeur d'ONG, entretien SIGAR, 2 octobre 2023.

368 USAID, « Analyse et gestion des risques liés aux sanctions du BHA » « Documentation », 17 novembre 2022.

369 USAID, réponse à l'appel de données SIGAR, 6 septembre 2023.

370 USAID, « Certifications, assurances, représentations et Autres déclarations du destinataire « Une référence obligatoire pour ADS » Chapitre 303, mis à jour le 26 juillet 2022, p. 4.

371 USAID, « Responsabilité d'identifier et de signaler les menaces potentielles « Détournement de l'aide humanitaire américaine vers le Hamas et d'autres organisations terroristes étrangères », Bureau de l'inspecteur général, novembre 2023, pp. 1–2.

372 Conseil de sécurité des Nations Unies, « Quatorzième rapport du « Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions présentée en application de la résolution 2665 (2022) concernant les Taliban et autres personnes et entités associées qui constituent une menace pour la paix, la stabilité et la sécurité de l'Afghanistan », S/2023/370, 23 mai 2023, p. 23 ; Conseil de sécurité de l'ONU, « Résolution 1988, adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6557e séance, le 17 juin 2011 », S/RES/1988 (2011), 17 juin 2011, p. 3 ; Council on Foreign Relations, Document d'information, « Que sont les sanctions économiques ? », 24 juin 2024 ; Congressional Research Service, « Coup Related Restrictions in US Foreign Aid Appropriations », 12 décembre 2023, p. 1.

373 Loi de finances consolidée pour 2023, Pub. L. No. 117-103, 136 Stat. 650 (2022.).

374 Trésor, « Fiche d'information : Fourniture d'aide humanitaire à l'Afghanistan et soutien au peuple afghan », 13 avril 2022, pp. 1, 4 ; SIGAR, Rapport trimestriel au Congrès des États-Unis, 30 janvier 2022, pp. 90–92.

375 Ces licences générales n'autorisent pas les transferts financiers aux Taliban, au réseau Haqqani, à toute entité dans laquelle les Taliban ou le réseau Haqqani possèdent, directement ou indirectement, individuellement ou au total, une participation de 50 pour cent ou plus, ou à tout individu bloqué qui occupe un rôle de direction dans une institution gouvernementale en Afghanistan, à d'autres fins que le paiement d'impôts, de taxes ou de droits d'importation, ou l'achat ou la réception de permis, de licences ou de services d'utilité publique, à condition que ces paiements ne concernent pas des articles ou des services de luxe.

Département du Trésor, réponse à l'appel de données SIGAR, 28 juin 2024 ; Adam Weinstein, « Strategic Patience: Sustainable

« Engagement avec un Afghanistan changé », Quincy Institute for Responsible Statecraft, août 2022, pp. 8–9.

376 Trésor, « Directives supplémentaires pour la fourniture de
« Aide humanitaire », Bureau du contrôle des avoirs étrangers du
Département, 27 février 2023, p. 4.

377 SIGAR, Rapport trimestriel au Congrès des États-Unis,
30 janvier 2022, p. 8.

378 Natasha Hall, « Sauver l'aide en Syrie », Center for Strategic
et études internationales, février 2022, p. 23.

379 Le gouvernement du Canada n'a pas autorisé le développement
Aide à l'Afghanistan jusqu'en 2024. Avant cette décision, les ONG avaient
exprimé leur frustration face à la réponse de leur gouvernement à ce problème.
Le responsable d'une organisation a déploré que, bien qu'elles aient pu
fournir une assistance en matière de santé et de nutrition, jusqu'en 2024, elles
étaient empêchées de mettre en œuvre des programmes de soutien aux droits
des femmes, car ces programmes sont classés dans l'aide au
développement. La frontière entre aide humanitaire et aide au
développement n'est pas toujours bien définie, et les organisations
humanitaires courent le risque que l'un de leurs programmes soit classé
dans cette catégorie, les exposant ainsi à des poursuites. Dylan Robertson,
« Aid Groups Say Ottawa Still Hampering Work in Afghanistan, Despite
Legislation », Canadian Broadcasting Corporation News, 23 novembre
2023 ; UN News, « WFP Plan Aims to Prevent Further Food Diversion in
Ethiopia », 23 mai 2023.

380 Ambassade des États-Unis au Qatar, « Afghanistan : le RC/HC intérimaire
affirme que l'ONU fournit une assistance humanitaire fondée sur des
principes, mais a besoin de plus de soutien », câble AAU 150, 7 août 2023.

381 « Une analyse des politiques contemporaines anti-détournement et
« Pratiques des organisations humanitaires », Projet de lutte contre le terrorisme
et d'engagement humanitaire, Harvard Law School et Brookings, mai 2014, pp.
5, 11.

382 Audrey Bottjen, « Note d'orientation du CSRF : Quand les politiques se retournent contre nous »,
Centre de ressources sensibles aux conflits, avril 2024, p. 3.

383 Le soutien à l'Iran consistait en un déminage en
Préparation d'un projet d'exploitation pétrolière. Le projet de leadership
des jeunes à Gaza aurait impliqué des participants du Hamas, du Front
populaire de libération de la Palestine et du Front démocratique de
libération de la Palestine, mais on ignore comment Norwegian People's
Aid a contrôlé les participants ni dans quelle mesure ils étaient au courant
de leurs affiliations. Bureau de l'inspecteur général de l'USAID, « Réponse à
Gaza : Responsabilité d'identifier et de signaler tout détournement
potentiel de l'aide humanitaire américaine au profit du Hamas et d'autres
organisations terroristes étrangères »,

Novembre 2023, p. 1.

384 Le Fonds fiduciaire pour la reconstruction de l'Afghanistan a depuis été rebaptisé
Fonds fiduciaire pour la résilience de l'Afghanistan. USAID, « Mémoire d'approbation des activités : Contribution de l'USAID au projet 2022 au
Fonds fiduciaire pour la reconstruction de l'Afghanistan »,
15 septembre 2022, p. 2.

385 Natasha Hall, « Sauver l'aide en Syrie », Center for Strategic
et études internationales, février 2022, p. 23.

386 Un fonctionnaire chevronné d'ONG avec une longue expérience en Afghanistan
a déclaré à SIGAR qu'« une politique de risque zéro n'est pas réaliste ».
SIGAR, Rapport trimestriel au Congrès des États-Unis, 30 janvier 2023, p. 9 ;
Expert en sensibilité aux conflits, entretien SIGAR, 13 juillet 2023 ; ancien
responsable d'ONG, entretien SIGAR, 1er août 2023 ; directeur d'ONG,
entretien SIGAR, 2 octobre 2023 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 19
octobre 2023.

387 Paul Fishstein, « L'aide humanitaire en Afghanistan :
« Et ensuite ? », site Web du Centre de coopération internationale de l'Université
de New York : <https://cic.nyu.edu/resources/>

[assistance-humanitaire-en-afghanistan-et-prochaines-etapes/](#)
(consulté le 15 mars 2024), 21 décembre 2021.

388 De même, William Byrd, écrivant pour Lawfare, a qualifié l'objectif de
tolérance zéro de « chimérique ». William Byrd, « Afghanistan Requires a
Change from Humanitarian Business as Usual », Lawfare, [https://
www.lawfaremedia.org/article/
l'afghanistan-exige-un-changement-humanitaire-de-la-situation-habituelle](https://www.lawfaremedia.org/article/l'afghanistan-exige-un-changement-humanitaire-de-la-situation-habituelle), 29
mars 2023 ; Responsable de l'ONU, entretien avec SIGAR, 22 mars 2023.

389 Ancien responsable américain, entretien SIGAR, 4 avril 2023.

390 SIGAR, Le risque de faire parfaitement la mauvaise chose :
Suivi et évaluation des contrats de reconstruction en Afghanistan, SIGAR-21-41-
LL, 14 juillet 2021, p. xvii.

391 Katherine Haver et William Carter, « Ce qu'il faut : un pragmatisme de
principe pour permettre l'accès et une aide humanitaire de qualité
dans des environnements instables », Secure Access in Volatile Environments,
novembre 2016, p. 57-58 ; « Naviguer dans les dilemmes éthiques de
l'action humanitaire en Afghanistan », United Kingdom Humanitarian
Innovation Hub et Humanitarian Outcomes, juin 2023, p. 9.

392 Ashley Jackson et Antonio Giustozzi, « Parler au
« Autre face : Engagement humanitaire auprès des talibans en Afghanistan »,
document de travail du Groupe de politique humanitaire, ODI, 10 décembre
2012, p. 7 ; Ashley Jackson, « Détournement de l'aide en Afghanistan : est-il
temps d'avoir une conversation franche ? »,
Afghanistan Analysts Network, septembre 2023, p. 28 ; Abby Stoddard,
Paul Harvey, Monica Czwarno, Meriah-Jo Breckenridge, « Rapport
SCORE sur l'accès humanitaire : Afghanistan », Humanitarian Outcomes,
avril 2020, p. 11.

393 Ashley Jackson, « Détournement de l'aide en Afghanistan : est-il temps de
« Une conversation franche ? », Afghanistan Analysts Network, septembre
2023.

394 Département du développement international du Royaume-Uni,
« Aide humanitaire et conflit : conclusions d'une étude interne du DFID sur
la sensibilité aux conflits », sans date, p. 2.

395 Katherine Haver et William Carter, « Ce qu'il faut : un pragmatisme
fondé sur des principes pour permettre l'accès et une aide humanitaire
de qualité dans des environnements instables », Secure Access in Volatile
Environments, novembre 2016, p. 11.

396 Ancien fonctionnaire de l'ONU, entretien SIGAR, 20 novembre 2023.

397 Elizabeth Shackelford, ancienne fonctionnaire du Département d'État,
Entretien SIGAR, 13 mars 2023 ; Till Bruckner et Jon Entine, « À quel point
le Programme alimentaire mondial est-il corrompu ? »
American Enterprise Institute, 11 avril 2010.

398 Conseil norvégien pour les réfugiés, « Résister à la tempête :
Français « Pourquoi et comment les acteurs du financement du
développement devraient rester engagés pendant les crises politiques »,
février 2024, p. 21 ; Till Bruckner et Jon Entine, « How Corrupt is the World
Food Programme? », American Enterprise Institute, 11 avril 2010 ; Responsable
de l'ONU, entretien avec le SIGAR, 20 avril 2023.

399 Responsable de l'ONU, entretien SIGAR 30, 1er mai 2023 ; Responsable d'ONG,
Entretien SIGAR, 4 mars 2024 ; expert en gouvernance, entretien SIGAR, 17
novembre 2022 ; Till Bruckner et Jon Entine, « How Corrupt is the World Food
Programme? », American Enterprise Institute, 11 avril 2010 ; Katherine Haver
et William Carter, « What It Takes: Principled pragmatism to enable access
and quality humanitarian aid in insecure environments », programme de
recherche Secure Access in Volatile Environments, Humanitarian
Outcomes, p. 11 ; Département du développement international du
Royaume-Uni, Assistance humanitaire et conflits : conclusions d'une étude
interne du DFID sur la sensibilité aux conflits, sans date.

400 Ancien responsable de l'USAID, entretien avec SIGAR, 4 avril 2023.

401 Elizabeth Shackelford, ancienne fonctionnaire du Département d'État,
Entretien SIGAR, 14 mars 2023.

402 Partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 12 juillet 2023.

403 Kevin Haidary, entretien SIGAR, 9 mars 2023.

404 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 14 mars 2023.

405 Audrey Bottjen, « Note d'orientation du CSRF : Quand les politiques se retournent contre nous », Centre de recherche sur la sensibilité aux conflits, avril 2024, p. 3.

406 SIGAR, Corruption dans les conflits : leçons des États-Unis
Expérience en Afghanistan, SIGAR 16-58 LL, 1er septembre 2016, p. 2 ; Audrey Bottjen, « CSRF Policy Brief: When Policies Backfire », Conflict Sensitivity Research Facility, avril 2024, p. 3.

407 Audrey Bottjen, « Note d'orientation du CSRF : Quand les politiques se retournent contre nous », Centre de recherche sur la sensibilité aux conflits, avril 2024, p. 3.

408 Ashley Jackson et Nisar Majid, « Il est temps de changer :
« La normalisation de la corruption et du détournement dans le secteur humanitaire », Centre sur les groupes armés, 17 avril 2024, p. 15.

409 Responsable donateur, entretien SIGAR, 5 mars 2024.

410 Ashley Jackson, « Détournement de l'aide en Afghanistan : est-il temps de
« Une conversation franche ? », Afghanistan Analysts Network, septembre 2023, pp. 22, 30.

411 organisations humanitaires sont confrontées à « une pression écrasante pour atteindre
bénéficiaires rapidement » et « à livrer à tout prix ». Fournir une aide fondée sur
des principes et surpasser la concurrence aux yeux des donateurs sont souvent
des objectifs contradictoires. Les organisations sont dissuadées de suspendre
l'aide pour améliorer leur position de négociation avec un régime, car tout retard
pourrait amener les donateurs à réduire leur financement et à les remplacer
par un concurrent. Un partenaire de mise en œuvre a déclaré au SIGAR qu'il
est impossible pour les partenaires de respecter leurs principes, car nous « devons
montrer que nous fournissons une assistance afin de continuer à recevoir des
financements ». Département du développement international du Royaume-
Uni, Assistance humanitaire et conflits : conclusions d'une revue interne de la
sensibilité aux conflits du DFID, sd, p. 2 ; Ashley Jackson et Nisar Majid, « Time
for Change: The Normalization of Corruption and Diversion in the Humanitarian
Sector », Centre on Armed Groups, 2024, p. 2 ; Responsable d'ONG, entretien
au SIGAR, 6 mars 2023 ; Ashley Jackson, « Détournement de l'aide en Afghanistan :
est-il temps d'avoir une conversation franche ? », Afghanistan Analysts
Network, septembre 2023, pp. 12–13 ; partenaire de mise en œuvre, entretien
SIGAR, 12 juillet 2023.

412 Ashley Jackson et Nisar Majid, « Il est temps de changer :
« La normalisation de la corruption et du détournement dans le secteur
humanitaire », Centre sur les groupes armés, 17 avril 2024, p. 3.

413 Responsable de l'ONU, entretien avec SIGAR, 20 avril 2023.

414 Ashley Jackson, « Détournement de l'aide en Afghanistan : est-il temps de
« Une conversation franche ? », Afghanistan Analysts Network, septembre 2023,
p. 28 ; ACAPS « Afghanistan : Travailler sous l'égide de l'ITA en constante évolution
des réglementations des ONG », 31 juillet 2023, p. 10 ; partenaire de mise en
œuvre, entretien avec SIGAR, 27 avril 2023.

415 Abby Stoddard, Paul Harvey, Monica Czwarno, Meriah-
Jo Breckenridge, « Rapport SCORE sur l'accès humanitaire : Afghanistan »,
Humanitarian Outcomes, avril 2020, p. 11.

416 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 30 mars 2023.

417 Une version de cette disposition a été incluse dans chaque
Affectation de l'aide depuis. Loi de crédits pour l'aide étrangère et les
programmes connexes, Pub. L. n° 99-190, art. 513, 100 Stat. 1185 (1985). Cette
politique a également été adoptée par des organisations multilatérales,
notamment l'Union africaine, l'Organisation des États américains et l'Union
européenne. Sarah Cliffe, Renata Dwan, Betty Wainaina et Leah Zamore,
« Aid Strategies in 'Politically Estranged' Settings »,
Programme de sécurité internationale de Chatham House et nouveau

Centre de coopération internationale de l'Université York, avril 2023, p. 10.

418 Sarah Cliffe, Renata Dwan, Betty Wainaina et Leah
Zamore, « Stratégies d'aide dans des contextes « politiquement éloignés » »,
Programme de sécurité internationale de Chatham House et Centre de coopération
internationale de l'Université de New York, avril 2023, p. 2, 7 et 21 ; Katherine Haver
et William Carr, « Ce qu'il faut : un pragmatisme fondé sur des principes pour
permettre l'accès et une aide humanitaire de qualité dans des environnements
instables », Accès sécurisé dans les zones volatiles, novembre 2016, p. 28 ; Conseil
norvégien pour les réfugiés, « Résister à la tempête : pourquoi et comment les
acteurs du financement du développement devraient rester engagés pendant les
crises politiques »,
Février 2024, p. 18 ; BBC, « Afghanistan : la Banque mondiale suspend son aide
après la prise de pouvoir des talibans », 24 août 2021 ; Sarah Rose et Michael
Pisa, « Élaborer la réponse internationale en Afghanistan : options pour
permettre les flux financiers et promouvoir une aide « au-delà de
l'humanitaire » », Center for Global Development, 24 mai 2022, p. 8.

419 Bureau de l'inspecteur général de l'USAID, « Public International
Organisations : L'USAID n'a pas systématiquement exercé la diligence
raisonnable attendue », E-000-24-002-M 22 août 2024, pp. 2-3, 5-6 ; Bureau de
l'inspecteur général de l'USAID, « Une surveillance insuffisante des organisations
internationales publiques met les États-Unis en danger »
« Programmes d'aide étrangère en danger », 25 septembre 2018, pp. 2, 19 ;
USAID, réponse à l'appel de données SIGAR, mai 2023, pp.
3–4, 6, 10 ; Responsable américain, entretien avec SIGAR, 4 avril 2023.

420 Commission européenne, « Afghanistan : Commission
Communiqué de presse du 12 octobre 2021 : Cadre d'engagement transitoire des
Nations Unies pour l'Afghanistan.
Janvier 2022, p. 2 ; Groupe de la Banque mondiale, « Le Groupe de la
Banque mondiale annonce la prochaine phase de son soutien au peuple
afghan », communiqué de presse, 15 février 2023 ; Mémoire d'approbation des activités de l'USAID, « Contribution de l'USAID 2022 au
projet du Fonds fiduciaire pour la reconstruction de l'Afghanistan »,
15 septembre 2022 ; Humanitarian Outcomes, « Supporting Capacities for Social
Assistance in Yemen », produit pour le compte du Foreign Commonwealth and
Development Office, non publié, version préliminaire du 6 novembre 2023, p.
14 ; Sarah Cliffe, Renata Dwan, Betty Wainaina et Leah Zamore, « Aid
Strategies in 'Politically Estranged' Settings », Chatham House International Security
Programme et New York University's Center for International Cooperation, avril 2023,
p. 20-21 ; Responsable d'ONG, entretien avec SIGAR, 16 mai 2023.

421 William Byrd, « L'Afghanistan nécessite un changement de
Français « Business as Usual », Lawfare, 29 mars 2023 ; responsable d'ONG,
entretien avec SIGAR, 5 avril 2023 ; responsable de l'UNICEF, entretien avec
SIGAR, 7 février 2023 ; Conseil norvégien pour les réfugiés, « Weathering the
Storm », février 2024, p. 6 ; Lauren Hutton et le Conflict Sensitivity Resource Facility,
Aid and Government: Conflict Sensitivity and the State in South Sudan »,
produit pour le compte des missions des donateurs du Royaume-Uni, de la
Suisse, des Pays-Bas et du Canada au Soudan du Sud, décembre 2018, p. 14.

422 Sarah Rose et Michael Pisa, « Créer l'international
Réponse en Afghanistan : options pour permettre les flux financiers et promouvoir
l'aide « au-delà de l'humanitaire », Centre pour le développement mondial, mai 2022,
p. 12.

423 Conseil de sécurité des Nations Unies, « Quatorzième rapport du
« Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions présentée en application
de la résolution 2665 (2022) concernant les Taliban et autres personnes et entités
associées constituant une menace pour la paix, la stabilité et la sécurité de
l'Afghanistan », S/2023/370, 23 mai 2023, p. 5.

424 Responsable de l'USAID, entretien avec SIGAR, 13 juillet 2023.

425 United States Institute of Peace, « Analyse de l'économie politique : Afghanistan », produit pour le compte de l'USAID, mai 2023, p. 39.

426 Responsable du partenaire de mise en œuvre, 12 juillet 2024, entretien SIGAR.

427 Les diplomates afghans qui travaillaient à l'ambassade, nommés par le gouvernement précédent, ne représentent pas l'Afghanistan aux États-Unis. Nombre d'entre eux ont demandé l'asile ou un autre statut protégé pour rester aux États-Unis. Lara Jakes, « L'ambassade d'Afghanistan, désormais à court d'argent, va fermer, selon les États-Unis », The New York Times, 11 mars 2022.

428 Karen DeYoung, « Les États-Unis tiennent leurs premiers pourparlers directs avec les talibans depuis leur retrait », Washington Post, 2 octobre 2021 ; Département d'État, « Réunion de la délégation américaine avec des représentants des talibans », note aux médias, 1er juillet 2022 ; Département d'État, « Représentant spécial pour l'Afghanistan », déclaration de mission, sd

429 Karen DeYoung, « Les États-Unis tiennent leurs premiers pourparlers directs avec les talibans « depuis le retrait », Washington Post, 2 octobre 2021 ; Département d'État, « Réunion de la délégation américaine avec de hauts représentants des talibans à Doha », communiqué de presse, 10 octobre 2021.

430 Département d'État, « Réunion de la délégation américaine avec de hauts responsables Représentants des talibans à Doha », communiqué de presse, 10 octobre 2021 ; État, « Représentant spécial pour l'Afghanistan », déclaration de mission, sd

431 Département d'État, « Relations des États-Unis avec l'Afghanistan », Fiche d'information sur les relations bilatérales, 15 août 2022.

432 Département d'État, « Réunion de la délégation américaine avec de hauts responsables Représentants des talibans à Doha », communiqué de presse, 10 octobre 2021. État, « Réunion de la délégation américaine avec des représentants des talibans », compte rendu, 30 novembre 2021 ; État, « États-Unis « Réunion d'une délégation avec des représentants des talibans », communiqué de presse, 1er juillet 2022 ; Département d'État, « Réunion d'une délégation américaine avec des représentants des talibans sur les réserves de la Banque centrale afghane », note aux médias, 28 juillet 2022 ; Département d'État, « Réunion d'un responsable américain avec des représentants des talibans », note aux médias, 31 juillet 2023.

433 Bureau des affaires afghanes des États-Unis, Doha, « Afghanistan : « Délégation des talibans de Doha III : Qui est qui - et à quoi s'attendre », câble AAU 188, 28 juin 2024.

434 Bureau des affaires afghanes des États-Unis, Doha, « Afghanistan : « Délégation des talibans de Doha III : Qui est qui - et à quoi s'attendre », câble AAU 188, 28 juin 2024.

435 Bureau d'État de l'inspecteur général, « Inspection de la « Unité des affaires afghanes », novembre 2022, pp. 1–2.

436 Ambassade des États-Unis à Kaboul, « Scénographe pour le secrétaire adjoint Lu « Visite à Doha », 21 Kaboul 2674, 11 novembre 2021.

437 Département d'État, « Stratégie intégrée du pays : Afghanistan », 14 novembre 2023, p. 3, 7-8.

438 Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Martin Griffiths, Coordonnateur des secours d'urgence, « Déclaration pour la réunion d'information du Conseil de sécurité sur la situation humanitaire en Afghanistan, 20 décembre 2022 », communiqué de presse, 20 décembre 2022.

439 Assemblée générale des Nations Unies, « Rapport de la Commission de vérification des pouvoirs, soixante-dix-neuvième session, A/79/613, 20 novembre 2024, p. 2.

440 Conseil de sécurité de l'ONU, « Résolution 1988, adoptée par le Conseil de sécurité Conseil de sécurité de l'ONU, « Quinze rapports de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions, soumis en application de la résolution 1988 (2011) concernant les Taliban et autres personnes et entités associées qui constituent une menace pour la paix, la stabilité et la sécurité de l'Afghanistan », S/2022/419, 8 juillet 2024, p. 4.

441 Voice of America, « La conférence des Nations Unies sur l'Afghanistan commence sans les talibans », 18 février 2024.

442 Radio Free Europe/Radio Liberty, « Les pourparlers afghans débutent en « Doha au milieu de la colère face à l'exclusion des femmes par les talibans », 30 juin 2024.

443 Institut américain pour la paix, « Où est l'Afghanistan ? « Trois ans après le début du régime taliban ? » 19 septembre 2024.

444 Conseil de l'Union européenne, « Conclusions du Conseil sur Afghanistan », 15 septembre 2021, p. 3-4.

445 « L'Union européenne rétablit sa présence physique en « Afghanistan-porte-parole », Reuters, 21 janvier 2022.

446 Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « Un million de réfugiés et « Les migrants fuient vers l'Europe en 2015 », communiqué de presse, 22 décembre 2015 ; International Crisis Group, « Au-delà des secours d'urgence : éviter la catastrophe humanitaire en Afghanistan », Asia Report n° 317, 6 décembre 2021, pp. 15, 19-20.

447 International Crisis Group, « Au-delà des secours d'urgence : « Éviter la catastrophe humanitaire en Afghanistan », Asia Report n° 317, 6 décembre 2021, p. 20.

448 Commission indépendante pour l'impact de l'aide, « UK Humanitarian Aide à l'Afghanistan : Note d'information », juillet 2024, pp. 12, 16–17.

449 Swissinfo, « La Suisse rouvre son bureau humanitaire à Kaboul, le 31 mars 2025.

450 Le Monde, « Pour aider un régime ou un peuple, l'Occident Dilemme », 13 septembre 2024.

451 Roxanna Shapour, « Le dilemme des donateurs : comment fournir de l'aide à un pays dont vous ne reconnaissez pas le gouvernement », Afghanistan Analysts Network, 5 juillet 2022, p. 18 ; SIGAR, Rapport trimestriel au Congrès des États-Unis, SIGAR-2023-QR-2, 30 avril 2023, p. 56.

452 Le Monde, « Pour aider un régime ou un peuple, l'Occident « Dilemme », 13 septembre 2024 ; SIGAR, Rapport trimestriel au Congrès des États-Unis, 30 avril 2023, p. 56.

453 Michael T. McCaul, président de la Chambre des affaires étrangères Comité, lettre à l'Inspecteur général spécial pour la reconstruction de l'Afghanistan, 13 mars 2023, p. 4 ; David Adesnik, « Une stratégie pour mettre fin au vol systématique de l'aide humanitaire en Syrie », Fondation pour la défense des démocraties, 15 mars 2023, p. 3-4 ; USAID, « Défis de la haute direction auxquels l'USAID est confrontée au cours de l'exercice 2021 », Bureau de l'Inspecteur général, p. 1, 5. USAID, « Défis de la haute direction auxquels l'USAID est confrontée au cours de l'exercice 2022 », Bureau de l'Inspecteur général, p. 6-7 ; USAID, « Défis de la haute direction auxquels l'USAID est confrontée au cours de l'exercice 2023 », Bureau de l'Inspecteur général, sans date, p. 3 ; USAID, « Une surveillance insuffisante des organisations internationales publiques met en péril les programmes d'aide étrangère des États-Unis », Bureau de l'inspecteur général, AR-8-000-18-003-P, 25 septembre 2018, p. 2, 14-15, 19, 21 ; USAID, « Assistance humanitaire au Yémen : l'USAID a la possibilité de renforcer davantage son processus de gestion des risques », Bureau de l'inspecteur général, AR-8-199-22-003-P, 23 août 2022, p. 1.

454 Plus précisément, 72 pour cent des fonds américains mis à disposition Les opérations militaires en Afghanistan étaient menées à des fins humanitaires. SIGAR, Rapport trimestriel au Congrès des États-Unis, 30 janvier 2025, pp. 6, 103, 115.

455 Sasha Ghosh-Siminoff, fondatrice de People Demand Change et chercheur principal au New Lines Institute for Strategy and Policy, courriel au SIGAR, 12 juin 2024.

456 USAID, « Surveillance insuffisante des activités internationales publiques » « Les organisations mettent en péril les programmes d'aide étrangère des États-Unis », Bureau de l'inspecteur général, AR-8-000-18-003-P, 25 septembre 2018, pp. 11, 19.

457 Le sénateur Joni Ernst, le sénateur James Inhofe, le sénateur John Cornyn, sénateur James Risch, sénateur Roy Blunt, sénateur

Rob Portman, sénateur Tim Scott, sénatrice Shelly Moore Capito, sénateur Bill Cassidy, sénateur Steve Daines, sénateur Thom Tillis, sénateur Rick Scott et sénateur Mark Kelly, « Lettre à l'ambassadeur Power », 12 juillet 2022, pp. 2–3.

458 Ancienne administratrice de l'USAID, Samantha Power, « Déclaration d'ouverture sur la demande de budget pour l'exercice 2022 à la commission des relations étrangères du Sénat », 14 juillet 2021.

459 USAID, « Faiblesses dans la surveillance de l'USAID en Syrie
Point de réponse à la nécessité d'une gestion renforcée des risques de fraude dans l'aide humanitaire », Bureau de l'inspecteur général, 4 mars 2021, pp. 2, 9, 12.

460 USAID, « Défis de la haute direction de l'USAID au cours de l'exercice 2023 », Bureau de l'inspecteur général, p. 3.

461 Patrick Fine, « L'USAID ne peut pas faire cavalier seul en matière de localisation », Brookings, 5 février 2024.

462 Council on Foreign Relations, « Financement des Nations Unies : Combien les États-Unis paient-ils ? », dernière mise à jour le 29 février 2024.

463 Cette augmentation de quatre fois correspond aux obligations de financement de l'USAID.
Patrick Fine, « Repenser les contraintes à la localisation de l'aide étrangère », Brookings, 1er décembre 2022.

464 Dans une correspondance ultérieure, l'USAID a précisé qu'elle ne financent directement aucune ONG nationale. Le Département d'État soutient directement six ONG afghanes impliquées dans des opérations de déminage. USAID, réponses à l'appel à données SIGAR, 6 septembre 2023, version électronique, p. 3 ; USAID, réponse à l'appel à données SIGAR, 12 mai 2023, version électronique, p. 3.

465 Comme l'a déclaré un responsable de l'ONU au SIGAR, l'ONU présente certains avantages Français sur les ONG internationales, en particulier le fait qu'elles ont plus d'influence auprès des gouvernements, ce qui leur permet d'agir à l'échelle macro. » Fonctionnaire de l'ONU, entretien avec le SIGAR, 26 juillet 2023 ; Paul Harvey, Abby Stoddard, Monica Czwarno, Meriah Jo Breckenridge et Mariana Duque Diez, « Humanitarian Access SCORE Report: Sudan », Humanitarian Outcomes, décembre 2023, p. 13 ; Fonctionnaire de l'USAID, entretien avec le SIGAR, 5 septembre 2023.

466 Un responsable de l'USAID interrogé par SIGAR a attribué Le fait que le PAM fournisse la majeure partie de l'aide alimentaire de l'USAID en Afghanistan s'explique par la capacité de l'agence à orchestrer les chaînes d'approvisionnement en produits de base. Responsable d'ONG, entretien avec SIGAR, 4 novembre 2018 ; Katherine Haver et William Carter, « What It Takes: Principled Pragmatism to enable access and quality humanitarian aid in insecure environments » Programme de recherche « Accès sécurisé dans des environnements volatils », Résultats humanitaires, p. 14 ; Paul Harvey, Abby Stoddard, Monica Czwarno, Meriah Jo Breckenridge et Mariana Duque Diez, « Rapport SCORE sur l'accès humanitaire : Soudan », Résultats humanitaires, décembre 2023, p. 13 ; Kara Tucker, « Analytics drives UN World Food Programme response to operations, Edeman win », ORMS Today, 4 juin 2021 ; World Food Programme USA, « Is the United Nations World Food Programme (WFP) a Trustworthy Organization? », publié le 22 décembre 2022, mis à jour le 20 novembre 2024.

467 Michael Igoe et Adva Salinger, « Le Congrès interroge le chef de l'USAID sur la localisation, l'Ukraine et la crise alimentaire », Devex, 12 mai 2022 ; Bureau de l'inspecteur général de l'USAID, « Une surveillance insuffisante des organisations internationales publiques met en péril les programmes d'aide étrangère des États-Unis », 25 septembre 2018, p. 2.

468 Responsable américain, entretien SIGAR, 4 avril 2023.

469 Envoi d'argent via des organisations multilatérales également Cela permet aux donateurs comme l'USAID de libérer du personnel de supervision pour se concentrer sur des programmes difficilement externalisables. L'USAID doit constamment trier les tâches confiées à son petit groupe de personnel. Ces contraintes proviennent du Congrès, qui a tendance à financer généreusement les programmes, mais qui a toujours été plus radin lorsqu'il s'agit de financer l'USAID pour superviser ces programmes. Responsable de l'USAID, entretien avec le SIGAR, 13 juillet 2023 ; Bureau de l'inspecteur général de l'USAID, « Insufficient Oversight of Public International Organizations Puts US Foreign Assistance Programs at Risk », 25 septembre 2018 ; Patrick Fine, « USAID Can't Go It Alone on Localization », Brookings, 5 février 2024 ; Ambassade des États-Unis à Juba, « South Sudan: Reflection on Process & Policy », 21 Juba 912, 6 août 2021, p. 3 ; Responsables de Food for Peace de l'USAID, entretien avec le SIGAR, 27 septembre 2018 ; Patrick Fine, « USAID Can't Go It Alone on Localization », Brookings, 5 février 2024.

470 Paul Harvey, Abby Stoddard, Monica Czwarno, Meriah-Jo Breckenridge, Mariana Duque-Diez, Humanitarian « Access SCORE Report: Sudan », Humanitarian Outcomes, décembre 2023, p. 11 ; Katherine Haver et William Carter, « What It Takes: Principled pragmatism to enable access and quality humanitarian aid in insecure environments », Secure Access in Volatile Environments, novembre 2016, p. 14 ; Responsable de l'ONU, entretien avec le SIGAR, 26 juillet 2023.

471 Conseil norvégien pour les réfugiés, « Résister à la tempête : pourquoi et comment les acteurs du financement du développement devraient rester engagés pendant les crises politiques », février 2024, p. 18 ; fonctionnaire de l'ONU, entretien avec SIGAR, 26 juillet 2023 ; Hawkins, Darren G., David A. Lake, Daniel L. Nielson et Michael J. Tierney, éd. Délégation et agence dans les organisations internationales. Économie politique des institutions et des décisions (Cambridge : Cambridge University Press, 2006), p. 139.

472 Bureau de l'inspecteur général de l'USAID, « Surveillance insuffisante » des organisations internationales publiques met en péril les programmes d'aide étrangère des États-Unis », 25 septembre 2018, p. 2 ; Pratiques autoritaires et négociations humanitaires, éd. par Andrew J. Cunningham (Routledge Humanitarian Studies Series, 2024), p. 58. Ashley Jackson, « Détournement de l'aide en Afghanistan : est-il temps d'avoir une conversation franche ? », Afghanistan Analysts Network, septembre 2023, p. 23 ; Sarah Rose et Michael Pisa, « Élaborer la réponse internationale en Afghanistan : options pour permettre les flux financiers et promouvoir une aide « au-delà de l'humanitaire » », Center for Global Development, 24 mai 2022, p. 13.

473 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 14 mars 2023 ; tiers moniteur, entretien SIGAR, 6 juillet 2023 ; directeur d'ONG, entretien SIGAR, 2 octobre 2023 ; directeur du partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 16 février 2024 ; fonctionnaire de l'ONU, entretien SIGAR, 2 mai 2023.

474 Bureau de l'inspecteur général de l'USAID, « Surveillance insuffisante » « La corruption des organisations internationales publiques met en péril les programmes d'aide étrangère des États-Unis », 25 septembre 2018, pp. 14–15.

475 USAID, Modèle de contribution au projet, révisé 4 décembre 2020 ; USAID, « Dispositions standard pour les accords de type coût avec les organisations internationales publiques (OIP) », révisé le 26 juillet 2022, pp. 17, 18.

476 SIGAR, Organisations internationales publiques en Afghanistan : le Département d'État et l'USAID devraient mettre à jour les accords avec les organisations internationales publiques pour inclure les pratiques de surveillance disponibles, SIGAR 25-16-AR, mars 2025, p. 15.

477 Ce sont tous des organismes publics internationaux de « catégorie 1 ». organisations, qui font l'objet du moins de surveillance, même au sein de la catégorie des organisations multilatérales (terme utilisé dans le secteur : organisations internationales publiques). Une désignation de catégorie 1 indique que l'USAID a jugé que l'organisation avait géré les fonds de manière responsable par le passé et qu'elle était éligible à de futurs contrats sans enquête supplémentaire. En 2018,

L'inspecteur général de l'USAID a constaté que « l'USAID s'appuie sur les PIO pour gérer les risques, malgré un manque de compréhension adéquate de leur capacité de surveillance. » Bureau de l'inspecteur général de l'USAID, « Insufficient Oversight of Public International Organizations Puts US Foreign Assistance Programs at Risk », 25 septembre 2018, pp. 2, 4.

478 SIGAR, Organisations internationales publiques en Afghanistan : le Département d'État et l'USAID devraient mettre à jour les accords avec les organisations internationales publiques pour inclure les pratiques de surveillance disponibles, SIGAR-25-16-AR, 10 mars 2025, pp. 11, 12.

479 William Byrd, « L'Afghanistan nécessite un changement de « L'humanitaire continue comme d'habitude », Lawfare, 29 mars 2023.

480 Bureau de l'inspecteur général de l'USAID, « Surveillance insuffisante » « La corruption des organisations internationales publiques met en péril les programmes d'aide étrangère des États-Unis », 25 septembre 2018, p. 14.

481 William Byrd, « L'Afghanistan nécessite un changement de « L'humanitaire continue comme d'habitude », Lawfare, 29 mars 2023.

482 La seule disposition du Code de conduite qui s'applique L'interdiction de la discrimination fondée sur le sexe dans les pratiques d'emploi est un principe fondamental pour les sous-traitants. Code de conduite des fournisseurs des Nations Unies, Rév. 06, décembre 2017, p. 2 ; Natasha Hall, « Rescuing Aid in Syria », Center for Strategic and International Studies, février 2022, p. 33, 39.

483 Natasha Hall, « Sauver l'aide en Syrie », Center for Strategic et études internationales, février 2022, pp. 38–39.

484 Ahmad Nader Nadery, « Aide internationale responsable aux populations dirigées par des régimes illégitimes », Institut pour les transitions intégrées, décembre 2022. p. 4.

485 Responsable de l'USAID, entretien avec SIGAR, 5 septembre 2023.

486 Ahmad Nader Nadery, « Aide internationale responsable aux populations dirigées par des régimes illégitimes », Institut pour les transitions intégrées, décembre 2022, p. 4.

487 Andrew J. Cunningham, éd., Pratiques autoritaires et négociations humanitaires, (Routledge Humanitarian Studies Series, 2024), p. 58.

488 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 4 novembre 2018.

489 Andrew J. Cunningham, éd., Pratiques autoritaires et négociations humanitaires, (Routledge Humanitarian Studies Series, 2024), p. 58.

490 Paul Harvey, Abby Stoddard, Monica Czwarno, Meriah-Jo Breckenridge, Mariana Duque-Diez, « Humanitarian Access SCORE Report: Sudan », Humanitarian Outcomes, décembre 2023, p. 13 ; Responsable de l'USAID, entretien avec le SIGAR, 5 septembre 2023. Responsable de l'USAID, entretien avec le SIGAR, 27 avril 2023.

491 Responsable d'ONG, entretien avec le SIGAR, 21 juillet 2023 ; Responsable d'ONG, entretien avec le SIGAR, 30 mars 2023 ; United States Institute of Peace, « Political Economy Analysis: Afghanistan », produit pour le compte de l'USAID, mai 2023, p. 39.

492 Astri Suhrke et Susanne Schmeidl, « Travailler avec le « Talibans : du premier au deuxième émirat », Central Asian Survey, vol. 42, no. 3, p. 530 ; Kate Bateman, « A Shift Toward More Engagement with the Taliban? », United States Institute of Peace, 25 octobre 2023.

493 Sarah Cliffe, Renata Dwan, Betty Wainana et Leah Zamore, « Aid Strategies in 'Politically Estranged' Settings », Chatham House International Security Programme et Centre de coopération internationale de l'Université de New York, avril 2023, p. 56-57 ; ancien fonctionnaire de l'ONU, entretien SIGAR, 21 juillet 2023 ; ancien fonctionnaire de l'ONU, entretien SIGAR, 20 novembre 2023 ; ancien fonctionnaire de l'ONU, entretien SIGAR, 26 février 2024 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 27 février 2024 ; Daniel Runde, Annie Pforzheimer, Thomas Bryja et Caroline Smutny, « The « L'avenir de l'aide à l'Afghanistan : un dilemme », Centre d'études stratégiques et internationales, juin 2024, pp. 10–11.

494 Daniel Runde, Annie Pforzheimer, Thomas Bryja, et Caroline Smutny, « L'avenir de l'aide à l'Afghanistan », Centre d'études stratégiques et internationales, juin 2024, p. 11.

495 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 5 mars 2024.

496 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 4 mars 2023.

497 Human Rights Watch, « Un désastre pour l'avenir prévisible Français », 12 février 2024 ; Conseil de sécurité de l'ONU, « Rapport de l'évaluation indépendante conformément à la résolution 2679 (2023) du Conseil de sécurité », 9 novembre 2023, pp. 10, 14 ; Valid Evaluations, « Évaluation humanitaire interorganisations de la réponse à la crise en Afghanistan », produite pour le compte du Comité permanent interorganisations de l'ONU, 22 avril 2024, pp. 48-49.

498 SIGAR, Le risque de faire parfaitement la mauvaise chose : Suivi et évaluation des contrats de reconstruction en Afghanistan, SIGAR-21-41-LL, 14 juillet 2021, pp. 57–58, 245–246.

499 Directeur de l'ONG, entretien SIGAR, 2 octobre 2023.

500 Ancien fonctionnaire de l'ONU, entretien SIGAR, 26 février 2024.

501 Kate Bateman, « A Shift Toward More Engagement with the Taliban? », United States Institute of Peace, 25 octobre 2023 ; Valid Evaluations, « Inter-Agency Humanitarian Evaluation of the Response to the Crisis in Afghanistan », produit pour le compte du Comité permanent interorganisations des Nations Unies, 22 avril 2024, pp. 3-4 ; ancien fonctionnaire de l'ONU, entretien avec le SIGAR, 20 novembre 2023.

502 Conseil de sécurité de l'ONU, « La situation en Afghanistan et ses implications pour la paix et la sécurité internationales », 13 juin 2024, p. 11.

503 Valid Evaluations, « Évaluation humanitaire interinstitutions de la réponse à la crise en Afghanistan », produite pour le compte du Comité permanent interinstitutions des Nations Unies, 22 avril 2024, p. 5.

504 Un autre ancien fonctionnaire de l'ONU a vivement critiqué l'isolement Des tactiques visant à punir les talibans pour leurs politiques sexistes extrêmes, les qualifiant de « détruisant une économie au nom de l'aide aux femmes » – des femmes qui vont désormais souffrir de la pauvreté et de l'oppression. Le responsable a affirmé catégoriquement se considérer comme féministe, mais « si vous faites cela parce que vous êtes féministe, vous êtes une féministe stupide ». Il a développé davantage les restrictions « absurdes » qui nuisent involontairement aux femmes afghanes : « Les champs s'assèchent, les infrastructures hydrauliques ont été détruites par les bombes des États-Unis et de l'OTAN, le climat se dégrade, les cycles inondations-sécheresses s'accroissent. Voulez-vous aider cette femme à arroser ses champs ? » Ancien responsable de l'ONU, entretien avec le SIGAR, 20 novembre 2023 ; Valid Evaluations, « Évaluation humanitaire interorganisations de la réponse à la crise en Afghanistan », produite pour le compte du Comité permanent interorganisations des Nations Unies, 22 avril 2024, p. 6.

505 Daniel Runde, Annie Pforzheimer, Thomas Bryja et Caroline Smutny, « L'avenir de l'aide à l'Afghanistan : un dilemme », Centre d'études stratégiques et internationales, juin 2024, p. 9.

506 Responsable donateur, entretien SIGAR, 12 septembre 2023.

507 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 4 mars 2024.

508 Responsable donateur, entretien SIGAR, 12 septembre 2023.

509 Bureau des affaires afghanes des États-Unis, Doha (SBU) « Afghanistan : « Les besoins humanitaires sont énormes alors que les agences des Nations Unies et les donateurs réfléchissent à la transition des besoins fondamentaux et à l'assistance technique aux ministères contrôlés par les talibans », câble 110 de l'AAU Doha, 3 avril 2024, p. 3.

510 Responsable de l'USAID, entretien avec SIGAR, 5 septembre 2023.

511 Groupe de la Banque mondiale, « Stratégie du Groupe de la Banque mondiale pour Fragilité, conflit et violence : 2020-2025 », 26 février 2020, p. viii.

512 Groupe de la Banque mondiale, « Stratégie du Groupe de la Banque mondiale pour la fragilité, les conflits et la violence : 2020-2025 », 26 février 2020, p. ix.

513 Groupe de la Banque mondiale, « Examen à mi-parcours de la stratégie du Groupe de la Banque mondiale pour la fragilité, les conflits et la violence (2020-2023) » 25) », 20 octobre 2023, p. ii.

514 Groupe de la Banque mondiale, « Stratégie du Groupe de la Banque mondiale pour Fragilité, conflit et violence : 2020-2025 », 26 février 2020, p. 18.

515 Groupe de la Banque mondiale, « Stratégie du Groupe de la Banque mondiale pour « Fragilité, conflit et violence : 2020-2025 », 26 février 2020, p. 17 ; Sarah Cliffe, Renata Dwan, Betty Wainaina et Leah Zamore, « Stratégies d'aide dans des contextes « politiquement éloignés » : comment les donateurs peuvent rester et intervenir dans les États fragiles et touchés par un conflit », Programme de sécurité internationale de Chatham House et Centre de coopération internationale de l'Université de New York, avril 2023, p. 2.

516 Ancien fonctionnaire de l'ONU, entretien SIGAR, 26 février 2024.

517 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 4 mars 2024.

518 Responsable donateur, entretien SIGAR, 12 septembre 2023 ; Site Web du Comité permanent interorganisations, « Qui nous sommes », <https://interagencystandingcommittee.org/the-inter-agency-standing-committee>, (consulté le 11 février 2025).

519 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 5 mars 2024 ; UNICEF, « Intégrer la réponse humanitaire et le développement : Cadre de programme pour les contextes fragiles », avril 2028.

520 Responsable donateur, entretien SIGAR, 12 septembre 2023 ; Elizabeth Ferris, « Solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays », document de recherche, Groupe de haut niveau du Secrétaire général des Nations Unies sur les déplacements internes, août 2020, p. 3.

521 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 4 mars 2024.

522 Nations Unies Afghanistan, « Accord de transition des Nations Unies Cadre d'engagement pour l'Afghanistan », janvier 2022, p. 7.

523 Valid Evaluations, « Évaluation humanitaire interinstitutions de la réponse à la crise en Afghanistan », produite pour le compte du Comité permanent interinstitutions des Nations Unies, 22 avril 2024, pp. 5–6.

524 SIGAR, Rapport trimestriel au Congrès des États-Unis, 30 avril 2024, p. 81, 141, 143.

525 Ces agences ont reçu des décaissements américains au cours de l'exercice 2025 tel que rapporté par SIGAR le 30 janvier 2025. SIGAR, Rapport trimestriel au Congrès des États-Unis, 30 janvier 2025, p. 118.

526 Président Donald Trump, « Décret exécutif sur le retrait des États-Unis de l'Organisation mondiale de la santé », 20 janvier 2025 ; Président Donald Trump, « Décret exécutif sur le retrait des États-Unis de certaines organisations des Nations Unies et la fin du financement de celles-ci, ainsi que sur la révision du soutien des États-Unis à toutes les organisations internationales », 4 février 2025.

527 Valid Evaluations, « Évaluation humanitaire interorganisations de la réponse à la crise en Afghanistan », produite pour le compte du Comité permanent interorganisations des Nations Unies, 22 avril 2024, p. 5-6 ; Nations Unies Afghanistan, « Cadre d'engagement transitoire des Nations Unies pour l'Afghanistan », janvier 2022, p. 7 ; Overseas Development Institute, « Recalibrating relations with Afghanistan: collective action by international actors », mai 2022, p. 13.

528 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 14 mars 2024.

529 Ancien fonctionnaire de l'ONU, entretien avec le SIGAR, 1er mai 2023 ; ancien responsable d'une ONG, 16 mai 2023 ; Ashley Jackson, « Aid Diversion » en Afghanistan : est-il temps d'avoir une conversation franche ? Réseau des analystes de l'Afghanistan, septembre 2023, p. 28.

530 Ancien fonctionnaire de l'ONU, entretien avec le SIGAR, 1er mai 2023 ; ancien fonctionnaire d'ONG, 16 mai 2023 ; partenaire de mise en œuvre, entretien avec le SIGAR, 6 juillet 2023 ; United States Institute of Peace, « Political Economy Analysis: Afghanistan », produit pour le compte de l'USAID, mai 2023, p. 39 ; fonctionnaire d'ONG, entretien avec le SIGAR, 30 mars 2023 ; fonctionnaire d'un partenaire de mise en œuvre, 12 juillet 2024, entretien avec le SIGAR.

531 Ambassade des États-Unis au Qatar, « Afghanistan : les agences humanitaires utilisent des exemptions locales pour fournir de l'aide, mais avertissent que l'espace opérationnel continue de se rétrécir », câble AAU 10, 15 février 2023.

Directeur de l'ONG 532, entretien SIGAR, 2 octobre 2023.

533 Les talibans ont finalement accordé quelques exceptions pour les travailleuses de la santé. L'interdiction d'embaucher des femmes au sein du personnel de l'ONU, annoncée en avril 2023, ne semble jamais avoir été appliquée, et le coordinateur humanitaire de l'ONU, Daniel Endres, a déclaré que les dirigeants talibans encourageaient en privé le travail de l'ONU. Français Ambassade du Qatar, « Afghanistan : un an plus tard, les acteurs de l'aide humanitaire fournissent une assistance fondée sur des principes malgré les interdictions et l'ingérence des talibans », câble AAU 112, 4 avril 2024 ; Ambassade des États-Unis au Qatar, « Afghanistan : les agences humanitaires utilisent des exemptions locales pour fournir de l'aide, mais avertissent que l'espace opérationnel continue de se rétrécir », câble AAU 10, 15 février 2023 ; Émirat islamique d'Afghanistan, « Loi pour la propagation de la vertu et la prévention du vice », traduction par Afghanistan Analysts Network, août 2024.

534 Responsable de l'USAID, entretien avec SIGAR, 5 septembre 2023.

535 Ahmad Nader Nadery, « Aide internationale responsable aux populations dirigées par des régimes illégitimes », Institut pour les transitions intégrées, décembre 2022, p. 4.

536 Responsable de l'USAID, entretien avec SIGAR, 17 juillet 2023.

537 Bureau de l'inspecteur général de l'USAID, « Surveillance insuffisante » « La corruption des organisations internationales publiques met en péril les programmes d'aide étrangère des États-Unis », 25 septembre 2018, p. 14.

538 Ambassade des États-Unis au Qatar, « Afghanistan : le RC/HC intérimaire affirme que l'ONU fournit une assistance humanitaire fondée sur des principes, mais a besoin de plus de soutien », câble AAU 150, 7 août 2023.

539 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 5 mars 2024 ; USAID officiel, entretien SIGAR, 17 juillet 2023 ; officiel de l'ONU, entretien SIGAR, 26 juillet 2023.

540 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 4 mars 2024.

541 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 4 mars 2024 ; Responsable de l'ONU, Entretien SIGAR, 26 juillet 2023.

542 Responsable de l'ONU, entretien avec le SIGAR, 26 juillet 2023 ; Responsable d'ONG, entretien avec le SIGAR, 4 mars 2024 ; Transcription de « Où va l'aide étrangère et a-t-elle un impact ? », site Web du Public Broadcasting Service : <https://www.pbs.org/newshour/show/where-does-us-foreign-aid-go-and-does-it-make-an-impact-2> (consulté le 17 janvier 2025).

543 Ancien fonctionnaire de l'ONU, entretien SIGAR, 21 juillet 2023 ; ancien Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 1er août 2023 ; responsables d'ONG, entretien SIGAR, 14 mars 2024 ; ancien responsable de l'ONU, entretien SIGAR, 26 février 2024.

544 Ancien fonctionnaire de l'ONU, entretien SIGAR, 26 février 2024.

545 Patrick Fine, « L'USAID ne peut pas faire cavalier seul en matière de localisation », Brookings, 5 février 2024.

546 David Adesnik, « Une stratégie pour mettre fin au vol systématique de « Aide humanitaire en Syrie », Fondation pour la défense des démocraties, 15 mars 2023, p. 12.

547 Responsable de l'USAID, entretien avec SIGAR, 5 septembre 2023.

548 Hawkins, Darren G., David A. Lake, Daniel L. Nielson, et Michael J. Tierney, éd. Délégation et agence dans

Organisations internationales. d'économie politique des institutions et des décisions (Cambridge : Cambridge University Press), 2006.

549 Évaluations de l'IOB, « Réalités dérangeantes : une évaluation de
« Contributions néerlandaises à la stabilité, à la sécurité et à l'État de droit
dans les États fragiles et touchés par des conflits », août 2023, p. 40.

550 Agence australienne pour le développement international,
« Fonds fiduciaire pour la reconstruction de l'Afghanistan (ARTF) : stratégie
de mise en œuvre d'AusAID 2011-2013 », pp. iii, 8.

551 Ancien responsable d'ONG, entretien SIGAR, 1er août 2023.

552 Ancien responsable d'ONG, entretien SIGAR, 1er août 2023.

553 David Adesnik, « Une stratégie pour mettre fin au vol systématique de
« Aide humanitaire en Syrie », Fondation pour la défense des démocraties, 15
mars 2023, p. 9.

554 Ancien responsable d'ONG, entretien SIGAR, 16 mai 2023 ;
Transcription de « Où va l'aide étrangère et a-t-elle un impact ? », site Web
du Public Broadcasting Service : [https://
www.pbs.org/newshour/show/where-does-us-foreign-aid-go-and-does-it-make-an-
impact-2](https://www.pbs.org/newshour/show/where-does-us-foreign-aid-go-and-does-it-make-an-impact-2) (consulté le 17 janvier 2025) ;

555 Patrick Fine, « Repenser les contraintes de localisation des
« Aide étrangère », Brookings, 1er décembre 2022.

556 Responsable de l'USAID, entretien SIGAR, 13 juillet 2023 ; expert en suivi et
évaluation, 19 juillet 2023 ; ancien responsable de l'ONU, entretien SIGAR,
26 février 2024 ; responsable d'ONG, entretien SIGAR, 4 mars 2024.

557 Le PAM semble avoir rencontré des problèmes similaires au Yémen. Un
responsable de l'USAID a déclaré au SIGAR qu'au Yémen, le Bureau
d'aide humanitaire de l'USAID disposait d'un système permettant de
signaler les manquements des bénéficiaires à leurs obligations, mais que « le
PAM avait tellement de signaux d'alerte... que cela ne valait pas la peine de
chercher à comprendre pourquoi les choses avaient si mal tourné ». L'expert
en suivi et évaluation a expliqué qu'au Yémen, le PAM avait refusé de remplir
les documents de base et manquait « systématiquement » de livraison de
nourriture en quantité et en quantité suffisantes, dans les délais impartis.
Expert en suivi et évaluation, entretien SIGAR, 19 juillet 2023.

558 Ancien fonctionnaire de l'ONU, entretien SIGAR, 26 février 2024.

559 Timor Karimy, fondateur et président de Bamyan
Fondation, entretien SIGAR, 17 mars 2023 ; homme d'affaires, entretien SIGAR,
28 février 2024 ; ancien haut fonctionnaire du gouvernement afghan, entretien
SIGAR, 14 mars 2024 ; militant de la société civile, entretien SIGAR, 31 mai
2023 ; directeur de partenaire de mise en œuvre, entretien SIGAR, 16 février
2024 ; directeur d'ONG, entretien SIGAR, 2 octobre 2024 ; membre du
personnel de surveillance tiers du Programme alimentaire mondial,
entretien SIGAR, 6 juillet 2023 ; ancien employé du groupe Gulzad, entretien
SIGAR, 24 octobre 2024 ; fonctionnaire de l'ONU, entretien SIGAR, 12 juillet
2023 ; fonctionnaire d'ONG, entretien SIGAR, 25 avril 2023 ; fonctionnaire
d'ONG, entretien SIGAR, 25 avril 2023.

560 Elizabeth Shackelford, entretien SIGAR, 14 mars 2023 ;
Responsable américain, entretien avec le SIGAR, 4 mars 2024 ; Responsable de
l'USAID, entretien avec le SIGAR, 13 juillet 2023.

561 Ashley Jackson et Nisar Majid, « Il est temps de changer :
« La normalisation de la corruption et du détournement dans le secteur
humanitaire », Centre sur les groupes armés, 26 avril 2024, p. 4.

562 Responsable de l'USAID, entretien avec le SIGAR, 13 juillet 2023 ; Responsable de l'ONU,
Entretien SIGAR, 3 mars 2023 ; ancien responsable d'ONG, entretien SIGAR, 1er
mars 2023 ; responsable de l'ONU, entretien SIGAR, 2 mai 2023.

563 Directeur d'ONG, entretien SIGAR, 2 octobre 2023 ; Responsable d'une
ONG, entretien SIGAR, 14 janvier 2025 ; USAID, « Considérations
for New North Award Framework », 8 janvier 2021, pp.

564 Steve Askin, « Détournement de l'aide alimentaire », Middle East Research
et site Web du projet d'information : [https://merip.org/1987/03/
détournement-de-l'aide-alimentaire/](https://merip.org/1987/03/détournement-de-l'aide-alimentaire/) (consulté le 26 février 2024), mars/
Avril 1987.

565 USAID, « Note d'information pour l'administrateur Mark
Vert : Suspension coordonnée de l'aide de l'USAID au Yémen du Nord »,
31 janvier 2020, p. 1–2 ; USAID, « (SBU)
Onglet 2 – Plan opérationnel pour les suspensions et les réductions
significatives des subventions d'aide humanitaire financées par l'USAID
au Yémen », 6 janvier 2020, p. 1.

566 USAID, « (SBU) Considérations pour le nouveau cadre d'attribution du
Nord », 8 janvier 2021, p. 2.

567 USAID, « (SBU) Tab 2 – Plan opérationnel pour les suspensions
et des réductions significatives des subventions d'aide humanitaire financées
par l'USAID au Yémen », 6 janvier 2020, p. 2, 7 ; USAID, « Assistance
humanitaire au Yémen : des opportunités existent pour l'USAID de renforcer
davantage son processus de gestion des risques », Bureau de l'inspecteur
général, rapport d'audit 8-199-22-
003-P, 23 août 2022, p. 2.

568 Responsable de l'ONU, entretien SIGAR, 2 mai 2023, pp. 3, 6.

569 USAID, « Assistance humanitaire au Yémen : opportunités
« Existe pour que l'USAID renforce davantage son processus de gestion des
risques », Bureau de l'inspecteur général, rapport d'audit 8-199-
22-003-P, 23 août 2022, p. 3 ; USAID, « Note d'information à l'intention de
l'administrateur Mark Green : Suspension coordonnée de l'aide de l'USAID au
Yémen du Nord », 31 janvier 2020, p.
1 ; USAID, « (SBU) Tab 2 – Plan opérationnel pour les suspensions et les
réductions significatives des subventions d'aide humanitaire financées par
l'USAID au Yémen », 6 janvier 2020, pages électroniques 2 et 7.

570 Bureau des affaires yéménites des États-Unis, unité de Riyad, « Le PAM
signale un détournement d'aide alimentaire au Yémen », 19 janvier 2019, p.
3 ; Responsable de l'USAID, entretien avec le SIGAR, 3 juillet 2023 ;
Programme alimentaire mondial, « Le Programme alimentaire mondial commence
une suspension partielle de l'aide au Yémen », communiqué de presse, 20 juin 2019.

571 Département d'État, « Lignes rouges des donateurs concernant les Houthis »
Interférence », nd

572 USAID, « Note d'information pour l'administrateur Mark Green :
Suspension coordonnée de l'aide de l'USAID au Yémen du Nord », 31 janvier
2020, p. 2 ; USAID/OFDA au nom du Canada, du DFID, d'ECHO, de la
France, de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'USAID/FFP, de la Suède et de
la Suisse, « Courriel des donateurs aux organisations internationales non
gouvernementales au Yémen », 22 janvier 2020 ; Département d'État, « Lignes
rouges des donateurs concernant l'ingérence des Houthis », s.d. ; Bureau
de l'inspecteur général de l'USAID, « Assistance humanitaire au Yémen :
l'USAID a la possibilité de renforcer davantage son processus de gestion
des risques », rapport d'audit 8-199-22-003-P, 23 août 2022, p. 2.

573 Département d'État, « Note d'information à l'intention du Secrétaire :
(SBU) Suspension de l'aide humanitaire et au développement dans
le nord du Yémen », 14 février 2020, p. 1 ; Responsable de l'USAID,
entretien avec le SIGAR, 13 juillet 2023 ; Bureau de l'inspecteur général de
l'USAID, « Assistance humanitaire au Yémen : l'USAID a la possibilité de
renforcer davantage son processus de gestion des risques », rapport
d'audit 8-199-22-003-P, 23 août 2022, p. 2.

574 Département d'État, « Note d'information à l'intention du Secrétaire :
(SBU) Suspension de l'aide humanitaire et au développement dans
le nord du Yémen », 14 février 2020, p. 1.

575 Département d'État, « Note d'information à l'intention du Secrétaire :
(SBU) Suspension de l'aide humanitaire et au développement dans
le nord du Yémen », 14 février 2020, p. 2 ;
USAID, « Yémen : urgence complexe », fiche d'information n° 12, 30
septembre 2020.

- 576 USAID, « Note d'information pour l'administrateur Mark Vert : Suspension coordonnée de l'aide de l'USAID au Yémen du Nord », 31 janvier 2020, p. 2 ; USAID, « (SBU) Onglet 2 – Plan opérationnel pour les suspensions et les réductions significatives des subventions d'aide humanitaire financées par l'USAID au Yémen », 6 janvier 2020, p. 2 électronique.
- 577 Bureau de l'inspecteur général de l'USAID, « Assistance humanitaire « Au Yémen : l'USAID a la possibilité de renforcer davantage son processus de gestion des risques », rapport d'audit 8-199-22-003-P, 23 août 2022, p. 4 ; International Rescue Committee, « Les OING appellent l'USAID à mettre fin à la suspension de l'aide humanitaire au nord du Yémen », 20 août 2020, p. 1.
- 578 Human Rights Watch, « Conséquences mortelles : obstruction de l'aide au Yémen pendant la COVID-19 », 14 septembre 2020, p. 18 ; USAID, « (SBU) Considérations pour le nouveau cadre d'attribution du Nord », 8 janvier 2021, p. 1.
- 579 Ashley Jackson et Nisar Majid, « Il est temps de changer : Français : La normalisation de la corruption et du détournement dans le secteur humanitaire », Centre sur les groupes armés, 26 avril 2024, p. électronique 8 ; Colum Lynch, « Scoop : Les États-Unis suspendent une partie de l'aide au Yémen et jouent un rôle diplomatique dur avec les Houthis », Devex, 12 octobre 2023.
- 580 USAID, « (SBU) Considérations pour le nouveau prix Nord Cadre », 8 janvier 2021, p. 1 ; Groupe directeur de l'évaluation humanitaire interinstitutions, « Évaluation humanitaire interinstitutions de la crise au Yémen », 14 juillet 2022, p. 116.
- 581 Ramiz Alakbarov, coordonnateur humanitaire pour Afghanistan, Lettre au gouverneur de la province de Ghor, Bureau des Nations Unies pour la coordination de l'aide humanitaire, 15 janvier 2023.
- 582 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 19 octobre 2023.
- 583 Moqim Mehran, « Province de Ghor : le détournement de l'aide par les talibans laisse 42 000 familles dans le besoin », Hasht e Subh Daily, 10 mai 2023.
- 584 Mohammad Farshad Daryosh, « Les États-Unis ont suspendu Opérations d'assistance à Ghor : Miller », Tolo News, 25 mai 2023.
- 585 William Byrd, « Améliorer la faiblesse économique de l'Afghanistan », Lawfare, 6 mai 2024.
- 586 De nombreux facteurs contribuent aux inégalités individuelles et organisationnelles. L'exclusion financière, selon la Banque mondiale, comprend « un nombre limité de points d'accès, un coût élevé des services financiers et des services financiers inadéquats qui ne répondent pas aux besoins des ménages à faibles revenus », ainsi que « des obstacles liés aux préoccupations sécuritaires, aux croyances religieuses et culturelles, au manque de confiance dans le secteur financier et aux faibles taux d'éducation financière ». L'exclusion financière est disproportionnellement plus élevée chez les femmes, dont seulement 7 % détiennent un compte bancaire. Blog de la Banque mondiale, « Une voie vers l'inclusion financière en Afghanistan », 19 février 2020, version électronique, p. 2 ; « Pays/ Juridictions de première préoccupation – Afghanistan », site Web du Département d'État : <https://2009-2017.state.gov/j/inl/ris/nrcrpt/2014/vol2/222474.htm>, dernière mise à jour le 20 janvier 2017.
- 587 Sarah Cliffe, Renata Dwan, Betty Wainaina et Leah Zamore, « Stratégies d'aide dans des contextes « politiquement éloignés » », Programme de sécurité internationale de Chatham House et Centre de coopération internationale de l'Université de New York, avril 2023, p. 23.
- 588 Patrick M. Jost et Harjit Singh Sandhu, « Le Hawala Système alternatif de transfert de fonds et son rôle dans le blanchiment d'argent », Financial Crimes Enforcement Network, janvier 2000, p. 6 ; Un rapport au Congrès conformément à l'article 359 de la loi Unir et renforcer l'Amérique en fournissant les outils appropriés nécessaires pour intercepter et
- Loi de 2001 sur l'obstruction au terrorisme (USA PATRIOT ACT), Pub. L. 107-56, novembre 2002, p. 6 électronique.
- 589 Patrick M. Jost et Harjit Singh Sandhu, « Le Hawala « Système alternatif de transfert de fonds et son rôle dans le blanchiment d'argent », Financial Crimes Enforcement Network, janvier 2000, version électronique, p. 6.
- 590 SIGAR, Rapport trimestriel au Congrès des États-Unis, 30 juillet 2023, p. 104.
- 591 Kailey Pickitt, « Le rôle des Hawalas dans la guerre financière contre « Terrorisme », Georgetown Security Studies Review, 26 octobre 2017, p. électronique 3.
- 592 Patrick M. Jost et Harjit Singh Sandhu, « Le Hawala « Système alternatif de transfert de fonds et son rôle dans le blanchiment d'argent », Financial Crimes Enforcement Network, janvier 2000, p. 9.
- 593 Patrick M. Jost et Harjit Singh Sandhu, « Le Hawala « Système alternatif de transfert de fonds et son rôle dans le blanchiment d'argent », Financial Crimes Enforcement Network, janvier 2000, p. 9.
- 594 Isabel Debre, « Avec les fonds étrangers gelés, les groupes d'aide afghans peinent à obtenir des secours et des services d'urgence », USA Today, 16 septembre 2021 ; ACBAR, « À peine au-dessus de l'eau : les défis des ONG nationales et locales naviguant dans l'espace humanitaire dans le nouveau contexte afghan », mars 2022.
- 595 Responsable d'ONG, entretien SIGAR, 30 mars 2023.
- 596 Responsable de l'USAID, entretien avec SIGAR, 13 juillet 2023.
- 597 Matthew T. Page et Jodi Vittori, « Le rôle de Dubaï dans « Facilitation de la corruption et des flux financiers illicites mondiaux », Carnegie Endowment, 2020, p. 7 ; Warren Coats, « Le scandale de la banque de Kaboul », Fonds monétaire international, 2015.
- 598 ACBAR, « À peine au-dessus de l'eau : les défis des ONG nationales et locales naviguant dans l'espace humanitaire dans le nouveau contexte afghan », mars 2022.
- 599 Qasemi Group, « Tankhaa Services Profile », août 2023, pages électroniques 5–6.
- 600 Ancien fonctionnaire du département du Trésor, courriel adressé au SIGAR, mai 19, 2025.
- 601 Homme d'affaires afghan, entretien SIGAR, 14 septembre 2023.
- 602 Homme d'affaires afghan, entretien SIGAR, 14 décembre 2023.
- 603 Tahir Mahmood, Afaq Ali Muluk et Seema Zubair, « La sécurité alimentaire en Afghanistan : données probantes sur la transmission des prix du blé au Pakistan et en Afghanistan à l'aide du modèle de correction d'erreur vectorielle à seuil (TVECM), Journal of Applied Economics and Business Studies, vol. 5, numéro 2, 2021, p. 2 ; « Plan d'aide humanitaire révisé (juin-décembre 2023)/Afghanistan », Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, juin 2023, p. 9.
- 604 Groupe Qasemi, « Tankhaa Services Profile », août 2023, p. 5.
- 605 Ancien fonctionnaire du département du Trésor, courriel adressé au SIGAR, mai 19, 2025.
- 606 International Crisis Group, « De la réponse humanitaire « Vers la reprise économique : recommandations pour répondre aux besoins aigus et aux causes profondes de la crise humanitaire en Afghanistan », mai 2022, p. 5.
- 607 Un homme d'affaires afghan a déclaré au SIGAR que lors d'une conférence de la Banque mondiale consacrée au projet de Fonds d'échange humanitaire, les participants avaient anticipé cette résistance en raison de la perspective que ce mécanisme remplace les transferts d'argent liquide. Entretien avec le SIGAR, 14 septembre 2023 ; Hardin Lang, « Fit for Purpose: Getting Humanitarian Aid Right in Afghanistan One Year after the Taliban Takeover », Refugees International, août 2022, p. 18.
- 608 hommes d'affaires afghans dans le secteur bancaire, interview SIGAR.

REMERCIEMENTS Le SIGAR

remercie les dizaines de responsables actuels et anciens des États-Unis, de l'ONU et des ONG, ainsi que de nombreuses autres personnes, qui ont accepté d'être interviewées pour ce rapport.

ÉQUIPE DU PROGRAMME ENSEIGNEMENTS APPRIS

Nikolai Condee-Padunov, responsable du programme

Tracy Content, rédactrice

Amy Gilmore, étudiante stagiaire

Alyssa Goodman, analyste principale

Jordan Kane, chef d'équipe de rapport et analyste de recherche de supervision

Selina Nevin, analyste de recherche

Jordan Smith, étudiant stagiaire

Joseph Windrem, directeur du programme Lessons Learned



La loi d'autorisation de la défense nationale pour l'exercice 2008 (PL 110-181) a créé l'Inspecteur général spécial pour la reconstruction de l'Afghanistan (SIGAR).

La mission de surveillance du SIGAR, telle que définie par la législation, est d'assurer la conduite et la supervision

indépendantes et objectives des audits et des enquêtes relatifs aux programmes.

et des opérations financées par des montants affectés ou autrement mis à disposition pour la reconstruction de l'Afghanistan.

- leadership et coordination des politiques conçues et recommandations sur celles-ci promouvoir l'économie, l'efficacité et l'efficacité dans l'administration des programmes et des opérations, et prévenir et détecter le gaspillage, la fraude et les abus dans ces programmes et opérations.
- les moyens de tenir le Secrétaire d'État et le Secrétaire à la Défense pleinement et régulièrement informés des problèmes et des lacunes liés à l'administration de ces programmes et opérations, ainsi que de la nécessité et de l'avancement des mesures correctives.

La reconstruction de l'Afghanistan comprend tout contrat, subvention, accord ou autre mécanisme de financement majeur conclu par un département ou une agence du gouvernement américain qui implique l'utilisation de montants affectés ou autrement mis à disposition pour la reconstruction de l'Afghanistan.

Source : PL 110-181, « Loi d'autorisation de la défense nationale pour l'exercice 2008 », 28/01/2008.

SIGAR
INSPECTEUR GÉNÉRAL SPÉCIAL
POUR LA RECONSTRUCTION DE L'AFGHANISTAN

2530 Crystal Drive
Arlington, VA 22202

www.sigar.mil

SIGAR 25-29-LL

LE GASPILLAGE, LA FRAUDE OU L'ABUS PEUVENT ÊTRE SIGNALÉS À :

Service d'assistance téléphonique du Bureau de l'inspecteur général du Département d'État américain
<https://www.state.gov/hotline>
1-800-409-9926

Service d'assistance téléphonique du Bureau de l'inspecteur général du ministère de la Défense des États-Unis : <https://www.dodig.mil/Components/Administrative-Investigations/DoD-Hotline/>
1-800-424-9098 DoD-Hotline/