

IV. Incidences des conflits et des différends territoriaux non résolus sur le contrôle des précurseurs

185. Si aucun pays n'est à l'abri des tentatives des trafiquants pour se procurer des produits chimiques en vue de les utiliser à des fins illicites, les territoires dont le statut juridique est flou ou contesté ou qui, à un moment donné, ne se trouvent pas effectivement placés sous le contrôle d'un gouvernement reconnu, courent un risque accru d'être la cible d'activités illicites. Différentes situations donnent lieu à des vulnérabilités liées au contrôle des précurseurs notamment l'instabilité politique, les conflits

et les différends territoriaux non résolus sous diverses formes, la guerre civile ou les troubles civils prolongés et les situations d'après-conflit (aussi appelés pays touchés par un conflit ou zones de conflit), ainsi que l'absence d'une autorité nationale compétente reconnue pour toute autre raison. Les vulnérabilités d'un pays donné peuvent évoluer au fil du temps.

186. L'OICS a, à plusieurs reprises, exprimé sa préoccupation quant au nombre croissant d'endroits où des conflits, des différends territoriaux non résolus ou d'autres circonstances empêchent le gouvernement d'exercer effectivement son contrôle, augmentant ainsi le risque que ces territoires soient exploités par des opérateurs illicites pour détourner des produits chimiques et/ou fabriquer illicitement des drogues³⁵. Par le passé, il s'est également inquiété du fait que des quantités importantes de précurseurs, en particulier d'éphédrine et de pseudoéphédrine, avaient fait l'objet d'une notification préalable à l'exportation dans le Système PEN Online en vue de leur exportation vers des zones de conflit, ainsi que de l'absence d'évaluations des besoins légitimes annuels pour les substances placées sous contrôle international, ou d'évaluations trop élevées, nombre d'entre elles n'ayant pas été mises à jour depuis plusieurs années. La capacité limitée des gouvernements à interagir avec les zones de conflit et la capacité limitée de l'OICS à répondre aux communications relatives à ces zones rendent la situation encore plus compliquée.

187. Le présent chapitre s'appuie sur les observations faites par l'OICS ces quinze dernières années. Si le nombre de pays touchés par des conflits et des différends territoriaux non résolus a augmenté dans le monde, les pays et territoires mentionnés ci-dessous illustrent des situations concrètes rencontrées par l'OICS, dont la plupart ont été examinées dans son rapport sur les précurseurs pour l'année en question. Plusieurs alertes ont déjà été émises à cet égard dans le cadre des projets « Cohesion » et « Prism ». Bien que la situation particulière d'un pays ou d'un territoire puisse évoluer, les observations formulées et les enseignements tirés sont applicables à des situations similaires dans d'autres zones de conflit.

Permis d'importation délivrés par des entités autres que l'autorité nationale compétente

188. De 2016 à 2019, des notifications préalables à l'exportation ont été émises concernant des envois de quantités importantes de préparations pharmaceutiques contenant de la pseudoéphédrine à destination de la **région iraquienne du Kurdistan**, mais l'autorité compétente irakienne s'est

³⁵Rapports de l'OICS sur les précurseurs pour 2016, 2017 et 2022 (E/INCB/2016/4, par. 207 à 210 ; E/INCB/2017/4, par. 49 à 54 ; et E/INCB/2022/4, par. 214).

opposée à tous les envois à destination de cette région³⁶. Dans ces cas, les permis d'importation avaient été délivrés par le Ministère de la santé de la région iraquienne du Kurdistan. Toutefois, l'autorité compétente désignée dans le système national de contrôle des précurseurs était le Ministère de la santé à Bagdad, et les autorités de la région iraquienne du Kurdistan n'étaient pas habilitées à autoriser les importations de précurseurs.

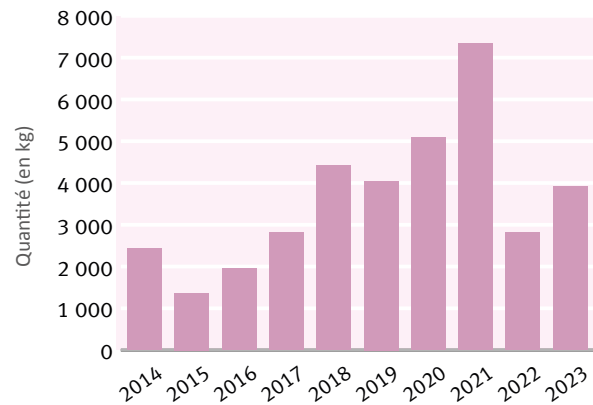
189. Des tentatives de détournement liées à l'utilisation de « permis d'importation » délivrés par le Ministère de la santé de la région iraquienne du Kurdistan ont également eu lieu entre 2008 et 2013. À l'époque, la substance visée par les trafiquants était l'anhydride acétique, et bien que l'autorité compétente irakienne, en coopération avec les pays exportateurs, ait empêché la livraison de centaines de tonnes de cette substance, l'absence d'enquêtes des services de détection et de répression sur l'identité des personnes et des sociétés responsables des commandes suspectes de cette substance a fait que les trafiquants ont continué d'essayer d'obtenir de l'anhydride acétique par l'intermédiaire de sociétés irakiennes pendant un certain nombre d'années.

190. Un cas similaire s'est produit à Chypre en 2016, lorsque les autorités d'un pays exportateur se sont renseignées auprès des autorités compétentes chypriotes sur l'expédition d'un envoi de 500 kg de pseudoéphédrine vers le **nord de Chypre** sur la base d'une autorisation délivrée par une entité de ce pays. L'envoi a finalement été intercepté par les autorités du pays exportateur du fait que le territoire importateur n'avait pas été reconnu.

191. Un autre exemple est celui du **Yémen**, pays touché par la guerre civile depuis 2015. On s'est inquiété de l'augmentation des envois proposés d'éphédrine, en particulier de pseudoéphédrine, sous forme de préparations pharmaceutiques et de matières premières, à destination du Yémen depuis le début de la guerre civile (voir fig. 23), ainsi que de l'utilisation insuffisante du Système PEN Online pour surveiller les envois. Au milieu de l'année 2020, l'OICS a été informé que le bureau de l'autorité compétente yéménite a été transféré de Sanaa à Aden et qu'un nouveau point focal chargé des questions liées aux trois conventions internationales relatives au contrôle des drogues a été nommé. Au cours des deux années précédant janvier 2021, date à laquelle un nouvel utilisateur du Système PEN Online a été enregistré,

³⁶La situation est exacerbée par le fait que les préparations pharmaceutiques contenant de l'éphédrine ou de la pseudoéphédrine ne sont pas soumises à des mesures de contrôle aussi strictes que les matières premières qu'elles contiennent, et que tous les pays n'ont pas suivi les recommandations figurant dans diverses résolutions de la Commission des stupéfiants et appliqué une législation réservant aux préparations contenant de l'éphédrine et de la pseudoéphédrine le même traitement que les précurseurs qu'elles contiennent.

Figure 23. Envois proposés de pseudoéphédrine (matières premières et préparations) vers le Yémen signalés par les pays exportateurs au moyen du Système PEN Online, 2014-2023^a



^a Les données pour 2023 ne couvrent que les dix premiers mois de l'année.

des divergences entre le nouveau bureau situé à Aden et celui de Sanaa, qui était autrefois l'autorité nationale compétente, ont eu une incidence sur l'autorisation des envois de précurseurs proposés par l'intermédiaire du Système PEN Online. Compte tenu des quantités ayant fait l'objet de notifications préalables à l'exportation et des difficultés rencontrées pour vérifier la légitimité des commandes, l'OICS a encouragé les autorités des pays exportateurs à se montrer vigilantes face aux envois de pseudoéphédrine vers le Yémen, afin d'empêcher leur détournement vers les circuits illicites tout en veillant à ce que l'offre de pseudoéphédrine à des fins légitimes reste suffisante.

Surveillance insuffisante du commerce légitime par les pays et territoires importateurs

192. Le commerce international de précurseurs en dehors du Système PEN Online, qui est devenu le principal système mondial pour l'échange de notifications préalables à l'exportation conformément au paragraphe 10 a de l'article 12 de la Convention de 1988, présente un risque plus élevé de détournement. Cela concerne les pays en conflit et, plus généralement, tout pays importateur qui n'utilise pas le Système, ou qui ne l'utilise pas activement, pour contrôler les notifications reçues. Le commerce de préparations pharmaceutiques contenant des précurseurs placés sous contrôle, notamment l'éphédrine et la pseudoéphédrine, est particulièrement préoccupant, et l'OICS et la Commission des stupéfiants ont recommandé qu'il soit surveillé de la même manière que celui des précurseurs contenus dans ces préparations. Les préparations contenant de l'éphédrine et de la pseudoéphédrine sont fréquemment utilisées pour la fabrication illicite de méthamphétamine.

193. Les autorités d'un certain nombre de pays en conflit sont inscrites en tant qu'utilisateur du Système PEN Online ; cependant, elles ne consultent pas régulièrement les notifications préalables à l'exportation reçues. En conséquence, les échanges peuvent avoir lieu sans contrôle ni assurance quant à la destination et l'usage prévus de la substance. On trouvera ci-après quelques exemples dont l'OICS a connaissance et qui illustrent différents aspects de ce problème.

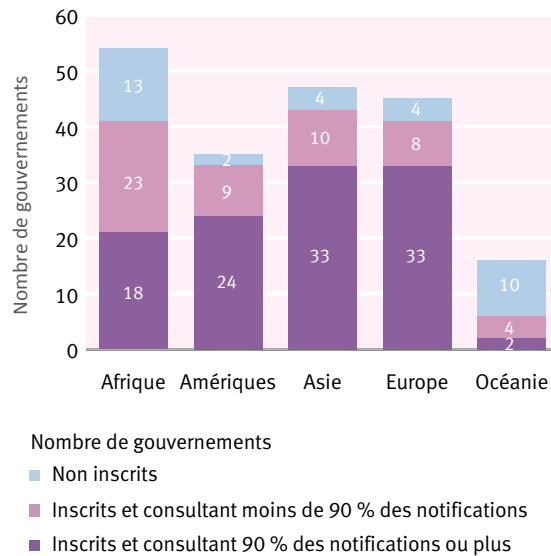
194. La situation politique en **Libye** a entraîné une période d'inactivité de la part des autorités en ce qui concerne le contrôle des envois prévus de précurseurs à destination du pays. Au cours de cette période de trois ans et demi, 16 envois de plus de 100 kg chacun, représentant au total plus de 2,8 tonnes de pseudoéphédrine sous forme de préparations pharmaceutiques, ont fait l'objet de notifications préalables à l'exportation envoyées par l'intermédiaire du Système PEN Online. Étant donné l'absence de réponse des autorités libyennes, y compris aux demandes de l'OICS, il est possible que ces envois aient été acheminés vers le pays sans que les autorités en aient eu connaissance. En octobre 2022, les autorités libyennes ont recommencé à utiliser activement le Système PEN Online et à coopérer en ce qui concerne les opérations suspectes, et se sont opposées à plusieurs envois proposés, dont quatre envois de préparations à base de pseudoéphédrine.

195. En **Somalie**, le Ministère de la santé et des services sociaux de Mogadiscio est enregistré en tant qu'utilisateur du Système PEN Online, bien que le pays ne soit pas encore partie à la Convention de 1988. En juillet 2022, à la suite d'une enquête de l'OICS, les autorités du pays exportateur ont intercepté des envois de quantités importantes de préparations pharmaceutiques contenant de la pseudoéphédrine vers la Somalie. Toutefois, avant cela, des envois qui représentaient au total près de 1 tonne de préparations à base de pseudoéphédrine semblaient avoir été effectués en l'absence d'objection de la part des autorités somaliennes dans le Système PEN Online, sur la base d'un certificat d'importation dont l'autorité compétente somalienne a confirmé par la suite qu'il avait été falsifié. Suite à cette affaire, l'autorité compétente a demandé qu'en règle générale, une copie de l'autorisation d'importation soit jointe à toute notification préalable à l'exportation afin qu'elle puisse en vérifier l'authenticité. Cette pratique a depuis été mise en œuvre par le pays exportateur concerné. Cet exemple montre que les gouvernements importateurs doivent s'opposer aux envois suspects en temps utile ou demander plus de temps pour les examiner.

196. L'utilisation insuffisante du Système PEN Online est un sujet de préoccupation pour de nombreux pays d'Afrique. En 2022, 36 gouvernements africains, soit les deux tiers, n'étaient pas inscrits en tant qu'utilisateurs du Système ou

ne consultaient pas régulièrement les notifications préalables à l'exportation (voir fig. 24). Il s'agit notamment d'un certain nombre de pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale dans lesquels des conflits ont récemment (re)surgi, tels que **le Burkina Faso, le Gabon, la Guinée, le Mali, le Niger, la République centrafricaine et le Tchad**.

Figure 24. Degré d'utilisation du Système PEN Online par région, 2022

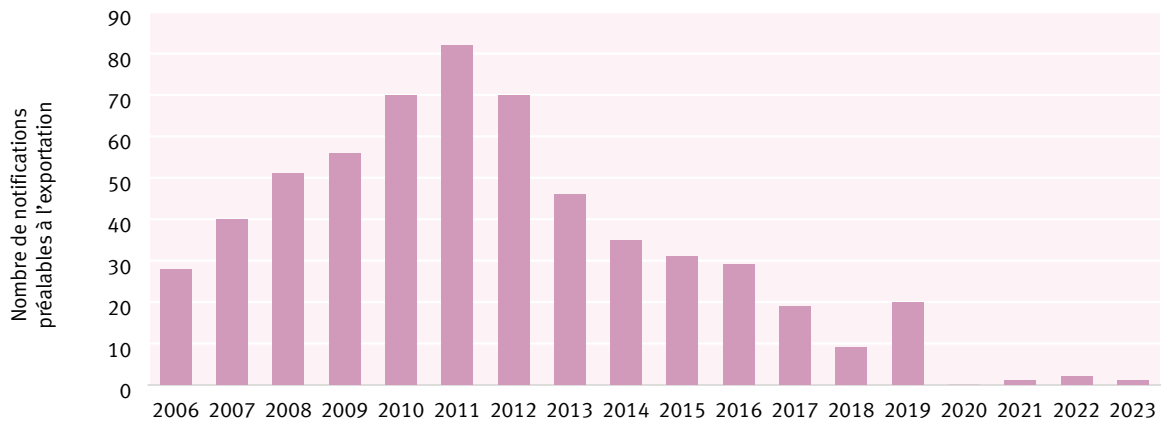


Surveillance insuffisante du commerce légitime par les pays et territoires exportateurs

197. La fourniture volontaire par les pays importateurs de données sur le commerce licite dans le formulaire D donne une indication du rôle joué par d'autres pays et territoires en tant qu'exportateurs de précurseurs placés sous contrôle, même si ces exportations n'ont pas fait l'objet de notifications préalables par l'intermédiaire du Système PEN Online et n'ont pas été déclarées à l'OICS dans le formulaire D.

198. La **province chinoise de Taïwan** présente une situation particulière. La fourniture volontaire par les pays importateurs de données sur le commerce licite montre le rôle que joue la province en tant qu'exportateur important de substances inscrites au Tableau I de la Convention de 1988. Par exemple, la province a compté pour 10 % de l'ensemble des exportations de noréphédrine déclarées par les pays importateurs au moyen du formulaire D entre 2018 et 2022. Au cours de cette période, 14 pays ont déclaré des importations de précurseurs en provenance de la province chinoise de Taïwan au moyen du formulaire D. En outre, bien que la province ne soit pas inscrite en tant qu'utilisateur du Système PEN Online, plus de 2 200 notifications préalables à l'exportation (pour divers précurseurs) lui ont

Figure 25. Nombre total de notifications préalables à l'exportation envoyées à la République arabe syrienne, par année, 2006-2023^a



^a Les données pour 2023 ne couvrent que les dix premiers mois de l'année.

été envoyées par 16 pays exportateurs via le Système PEN Online au cours de la période comprise entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2022³⁷. Les notifications seraient parvenues par courrier électronique au destinataire sélectionné par l'utilisateur du Système PEN Online du pays exportateur.

199. Les exportations en provenance de la province chinoise de Taïwan posent des problèmes aux autorités des pays importateurs, car les envois peuvent leur parvenir sans notification préalable, ce qui entraîne dans certains cas l'annulation et le rejet de l'envoi, qui est alors renvoyé. En outre, ces exportations ont approvisionné l'industrie pharmaceutique de la **République arabe syrienne**, y compris après le début du conflit en mars 2011. Selon les données autodéclarées sur les importations de pseudoéphédrine en République arabe syrienne, le principal fournisseur de pseudoéphédrine du pays est la province chinoise de Taïwan, qui a fourni, en moyenne, 50 % des quantités déclarées au cours de la période 2012-2016. Les envois d'éphédrines vers la République arabe syrienne ayant fait l'objet de notifications préalables à l'exportation ont commencé à diminuer en 2013, en raison d'une sensibilisation accrue des pays exportateurs, des enquêtes de l'OICS et d'une alerte spéciale émise dans le cadre du Projet « Prism » en septembre 2012. Cette baisse est également liée à une série de mesures prises par les autorités syriennes, notamment un moratoire temporaire sur l'approbation des importations de pseudoéphédrine en 2015, qui a par la suite été prolongé à plusieurs reprises jusqu'à la fin de l'année 2018³⁸.

³⁷ Données du Système PEN Online.

³⁸ Rapports de l'OICS sur les précurseurs pour 2015, 2016 et 2017 (E/INCB/2015/4, par. 71 ; E/INCB/2016/4, par. 30 ; et E/INCB/2017/4, par. 54). L'OICS n'a pas connaissance du statut du moratoire depuis la fin de l'année 2018.

Par conséquent, des envois de très petites quantités d'éphédrine à destination de la République arabe syrienne ont fait l'objet de notifications préalables à l'exportation adressées par les 169 pays et territoires utilisant le Système PEN Online. En fait, le nombre de notifications préalables à l'exportation concernant des envois proposés de précurseurs vers la République arabe syrienne a nettement diminué depuis 2011, aucune exportation n'ayant fait l'objet d'une notification préalable dans le Système depuis 2019 (voir fig. 25).

Pays en conflit et fabrication de drogues illicites

200. Le détournement de précurseurs à l'intérieur ou transitant par des zones de conflit et la fabrication illicite de drogues dans des zones échappant au contrôle des gouvernements peuvent également contribuer aux divergences fréquemment observées entre les quantités de précurseurs déclarées saisies et les quantités de drogues correspondantes saisies (voir fig. 6 ci-dessus).

201. Dans le passé, l'OICS a mené deux initiatives internationales, limitées dans le temps, visant à faire la lumière sur ces divergences. La première initiative, l'opération « EPIG », a été menée en 2013 et visait à répondre aux inquiétudes des autorités des pays exportateurs et de l'OICS concernant la destination finale de l'éphédrine et de la pseudoéphédrine expédiées à destination des zones de conflit ou transitant par elles, en particulier en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. L'autre initiative, connue sous le nom d'opération « Missing Links », a été menée en 2016 et 2017 et visait à combler les lacunes en matière de renseignements concernant les produits chimiques utilisés dans la fabrication illicite des substances placées sous contrôles qui sembleraient entrer dans la composition des comprimés contrefaits de « captagon ».

202. L'opération « Missing Links » a permis d'effectuer des saisies pour la première fois et d'apporter la preuve de l'utilisation de précurseurs sur mesure dans la fabrication illicite de « captagon » au Moyen-Orient. Plus précisément, l'analyse scientifique a confirmé l'utilisation de l'APAAN comme matière première dans la fabrication illicite de l'amphétamine contenue dans les comprimés contrefaits de « captagon ». En outre, plus de trois tonnes de précurseurs sur mesure, à savoir de sel de sodium et d'ester méthylique de l'acide méthylglycidique de P-2-P, ont été saisies à l'aéroport de Beyrouth en 2016 et signalées par l'intermédiaire du Système PICS³⁹. En 2021, l'analyse scientifique des comprimés de « captagon » saisis au Liban a confirmé l'utilisation de méthylglycidate de P-2-P dans la fabrication illicite de l'amphétamine contenue dans ces comprimés. L'opération « EPIG » a montré que le système international de notification préalable à l'exportation n'était pas systématiquement utilisé par les pays des deux régions visées. Pour cette raison, il est difficile d'assurer une chaîne continue de surveillance du commerce international des précurseurs, en particulier de l'éphédrine et de la pseudoéphédrine, ainsi que des préparations pharmaceutiques qui en contiennent.

203. Dans un certain nombre de ses précédents rapports sur les précurseurs, l'OICS a observé des divergences entre l'offre (la disponibilité) de drogues sous forme de produit final et les saisies de précurseurs de ces drogues. Ces divergences concernaient presque toutes les drogues et tous les précurseurs, dans différentes régions, et tenaient compte du fait que l'on ne disposait guère d'informations sur la nature et les sources des produits chimiques alimentant la fabrication illicite de méthamphétamine en Afghanistan et au Myanmar, et la fabrication illicite d'amphétamine pour la production de comprimés contrefaits de « captagon » en Asie de l'Ouest. En raison de la persistance de conflits et de l'instabilité politique dans ces pays et régions, il est difficile de mettre en œuvre les mesures nécessaires.

204. En Afghanistan, des éléments ont été recueillis par le passé montrant que des préparations pharmaceutiques contenant de l'éphédrine ou de la pseudoéphédrine étaient utilisées pour la fabrication illicite de méthamphétamine. En 2015, lorsque ces éléments ont été découverts, le Gouvernement a pris des mesures pour déterminer l'ampleur des détournements des circuits internes et identifier les sources et les modes opératoires. Lorsque les premières informations faisant état de saisies d'*éphédra*, plante qui pousse à l'état sauvage dans les montagnes afghanes et qui peut être utilisée comme

précurseur de la méthamphétamine, ont été publiés en 2018, les efforts déployés pour lutter contre la fabrication illicite de méthamphétamine dans le pays ont été renforcés. Toutefois, bien que l'Afghanistan ait respecté ses obligations en matière de communication d'informations au titre de la Convention de 1988 et ait été un utilisateur actif du Système PEN Online dans le passé, le manque d'informations concernant la situation des précurseurs dans le pays s'est aggravé depuis que les Talibans ont pris le pouvoir en août 2021.

205. Les régions spéciales⁴⁰ du Myanmar sont des territoires autonomes qui sont, selon certaines informations, pratiquement inaccessibles aux autorités compétentes du pays et où toute une série d'activités illicites, en particulier la fabrication de drogues illicites, seraient autorisées. Seul un nombre limité d'envoi de précurseurs placés sous contrôle international ont été proposés. Toutefois, ces précurseurs, s'ils sont détournés, peuvent être utilisés pour la fabrication illicite de méthamphétamine. Les saisies signalées par le Myanmar concernent principalement des produits chimiques courants non placés sous contrôle et portent rarement sur les principaux précurseurs, ou des préprécurseurs, de la méthamphétamine. La plupart des produits chimiques, qu'ils soient ou non soumis à un contrôle international, semblent avoir été introduits illicitement dans le pays ou détournés à l'intérieur des régions spéciales. En ce qui concerne les produits chimiques non placés sous contrôle international, depuis novembre 2022, la Chine et la Thaïlande ont envoyé par l'intermédiaire du nouveau Système PEN Online Light⁴¹ des notifications préalables à l'exportation pour 69 envois, dont 45 ont fait l'objet d'objections de la part des autorités du Myanmar. Les objections concernaient principalement des envois d'acides courants, tels que l'acide acétique glacial, et de bases, telles que la soude caustique, le carbonate et le bicarbonate de sodium. **L'OICS félicite tous les gouvernements qui utilisent le Système PEN Online Light et les encourage à envisager d'envoyer des notifications préalables à l'exportation non seulement pour les envois de produits chimiques placés sous contrôle dans le pays exportateur, mais aussi pour ceux dont on sait qu'ils sont détournés dans les pays importateurs.**

206. La fabrication de drogues illicites peut également être alimentée par le détournement de précurseurs des circuits de distribution internes et leur utilisation ultérieure dans le pays où ils ont été détournés, contribuant ainsi, grâce aux fonds générés, à perpétuer les conflits dans ce

³⁹Précédemment appelées divisions auto-administrées.

⁴¹Le Système PEN Online Light est une plateforme d'échange d'informations sur les envois internationaux prévus de précurseurs chimiques de drogues qui ne sont pas placés sous contrôle international. L'utilisation du système est volontaire.

³⁹Il a été recommandé d'inscrire ces substances aux Tableaux de la Convention de 1988 (voir par. 7).

pays. L'OICS a pris note de ce phénomène en Amérique du Sud en ce qui concerne le permanganate de potassium et a encouragé les gouvernements à revoir leurs mécanismes de contrôle interne et à élaborer des stratégies pour remédier à cette situation⁴².

Appel à l'action

207. L'OICS demeure préoccupé par les flux de précurseurs circulant dans les pays minés par des conflits, des différends territoriaux non réglés ou d'autres circonstances qui empêchent l'exercice d'un contrôle efficace. Il reconnaît également que le commerce des précurseurs destinés aux pays en conflit suscite un certain nombre de problèmes pour les pays exportateurs, qui se retrouvent dans une position difficile lorsqu'il s'agit de décider si une exportation proposée peut avoir lieu ou non. En règle générale, les autorités des gouvernements qui souhaitent exporter vers des zones de conflit devraient s'appuyer sur des considérations sanitaires et humanitaires et se demander si ces territoires ont été reconnus internationalement dans les résolutions et déclarations de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, selon le cas. L'OICS peut faciliter la communication concernant l'autorisation des importations et des exportations de précurseurs chimiques, mais la décision finale d'autoriser ou non une exportation appartient aux autorités du pays exportateur.

208. **Les conflits et les différends territoriaux non résolus augmentent le risque de détournement de produits chimiques et créent un environnement propice à la fabrication illicite de drogues et au trafic de précurseurs, contribuant ainsi à la perpétuation des conflits en alimentant une économie illicite. Pour y remédier, tous les gouvernements des pays concernés et leurs partenaires commerciaux internationaux doivent examiner plus attentivement les modes opératoires possibles des réseaux criminels afin de déterminer comment les trafiquants se procurent les produits chimiques et les acheminent vers les sites de fabrication illicite.** Il s'agit notamment de redoubler d'efforts pour partager des informations exploitables relatives aux envois suspects en transit et aux saisies de précurseurs destinés à des pays en conflit, qu'il s'agisse de produits chimiques placés sous contrôle international ou non. Ces informations comprennent les documents d'expédition, les documents douaniers et les factures, qui devraient être partagés de manière plus systématique et plus rapide, de préférence par l'intermédiaire du Système PICS, afin de faciliter les enquêtes permettant de remonter les filières du trafic. En outre, des efforts internationaux concertés doivent être déployés pour réunir des preuves scientifiques concernant les précurseurs utilisés

dans la fabrication de drogues illicites, par exemple en procédant à des analyses scientifiques en vue d'établir le profil des produits finals saisis ailleurs mais dont l'origine est liée aux zones de conflit.

209. **L'OICS salue tous les efforts qui contribuent à garantir la disponibilité des précurseurs placés sous contrôle à des fins légitimes dans toutes les régions du monde, indépendamment de la situation d'un pays ou du statut d'un territoire, tout en gérant le risque de détournement. Il invite par ailleurs tous les gouvernements à collaborer avec lui en vue de concevoir des moyens appropriés pour surveiller le commerce conformément aux dispositions de l'article 12 de la Convention de 1988 et pour traiter les notifications préalables à l'exportation afin que le commerce de produits chimiques à destination et en provenance de zones à haut risque soit réglementé.**

⁴²Rapport de l'OICS sur les précurseurs pour 2020 (E/INCB/2020/4), par. 136.