



Première Commission permanente
Paix et sécurité internationale

C-I/115/R-pre
23 juin 2006

**COOPERATION ENTRE LES PARLEMENTS ET L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR PROMOUVOIR LA PAIX DANS LE MONDE, EN PARTICULIER DU POINT
DE VUE DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET DE LA SECURITE
ENERGETIQUE A L'ECHELLE MONDIALE**

***Projet de rapport présenté par les co-rapporteuses
Mme Hlengiwe Mgbadeli (Afrique du Sud) et Mme Asta Möller (Islande)***

INTRODUCTION

1. En raison de la situation mondiale, les Nations Unies et divers organes de cette organisation accordent, depuis quelques années, une grande importance au terrorisme et à la sécurité énergétique. Plus récemment, le Sommet des Nations Unies à l'occasion de la 60^{ème} Assemblée générale s'est penché sur la question de l'accès à l'énergie et de la sécurité énergétique. Il a rappelé que la satisfaction des besoins énergétiques et le développement durable sont indissolublement liés.

2. Ce sommet a, par ailleurs, fermement condamné le terrorisme dans toutes ses formes et manifestations, quels qu'en soient les auteurs, quels que soient les lieux et les raisons. En particulier, il a insisté sur les dangers du terrorisme nucléaire. Comme suite au Document final, le Secrétaire général a fait des Recommandations pour une stratégie antiterroriste mondiale.

3. Les parlements ne sont pas en reste puisqu'il leur incombe de demander des comptes aux gouvernements et de veiller à ce que la lutte contre le terrorisme et les questions de sécurité énergétique deviennent des priorités nationales et internationales. Les parlements doivent aussi garantir que les lois restent en phase avec les exigences de la situation internationale. Etant donné les défis qui nous attendent, il est important d'amplifier la coopération entre les parlements et les Nations Unies dans l'action en faveur de la paix mondiale, notamment dans la lutte contre le terrorisme et pour la sécurité énergétique.

LE TERRORISME

4. Le terrorisme n'est pas un phénomène nouveau. Ce qui a changé, c'est son ampleur et la propension à détruire. Le terrorisme est devenu, plus que jamais auparavant, une menace mondiale. Désormais, les terroristes cherchent à provoquer le maximum de pertes chez les civils, et des groupes terroristes mondiaux n'hésiteraient pas à utiliser des armes nucléaires à cette fin. Ils veulent changer le monde de façon radicale et le terrorisme, et c'est la raison pour laquelle on assiste, sans aucun doute, à une attaque contre la communauté internationale dans son ensemble, à une atteinte aux libertés fondamentales et à l'état de droit. Leur but n'est certainement pas de mener une action responsable pour améliorer les choses. Le

terrorisme n'est pas la manifestation d'une incompatibilité entre diverses religions ou cultures. En réalité, les terroristes détournent et travestissent des faits et des idéologies religieuses pour alimenter un ressentiment politique. Le recours à la violence contre des civils non armés et innocents, pour atteindre un objectif politique, quel qu'il soit, est condamnable sans réserve.

5. Le terrorisme, sous toutes ses formes, est inexcusable. Quand on argumente, quand on trouve des excuses pour certains groupes ou causes, quand des gouvernements font de beaux discours sur la lutte contre le terrorisme mais aident, en sous-main, sciemment ou non, des terroristes, quand des hommes et des femmes de bonne foi refusent de conjuguer les efforts pour mettre un terme au terrorisme contre tous les peuples, c'est le terrorisme qui gagne. Ce fléau s'en prend désormais à la communauté internationale dans son ensemble et il arrive souvent qu'il porte préjudice à ceux là même qu'il prétendait aider. Par contre, lorsque nous nous dressons, unis, pour défendre l'état de droit, la liberté et la démocratie ; lorsque nous nous engageons à instaurer la paix et la sécurité mais aussi à élargir la prospérité mondiale, nous pouvons espérer l'emporter.

6. Il faut l'admettre, la communauté internationale doit considérablement renforcer sa volonté, à l'échelle de la planète, d'éradiquer la pauvreté et le sous-développement. Les parlements des pays développés et en développement doivent, ensemble, veiller à ce que la question du terrorisme n'évince pas celle du développement de la liste des priorités mondiales.

7. Il incombe aussi, fondamentalement, aux parlements de garantir que la lutte contre le terrorisme ne se fasse pas aux dépens des libertés civiles, des droits de l'homme et de l'état de droit.

8. A l'heure de la mondialisation, aucun pays n'est à l'abri des conséquences du terrorisme. Même lorsqu'un pays n'est pas directement touché en termes de morts, de blessés et de destruction, il ressentira comme n'importe quel autre un traumatisme humain, des effets politiques et économiques, voire environnementaux. Seules des mesures internationales conjointes permettront d'empêcher, puis d'éradiquer le terrorisme.

9. Nous devons admettre qu'un attentat terroriste nucléaire est non seulement possible mais plausible. La communauté mondiale ne doit tolérer aucune violation du Traité de non-prolifération nucléaire (TNP), ni des autres conventions internationales sur le contrôle des armements. Toute infraction doit susciter une réaction internationale crédible, y compris des sanctions au Conseil de sécurité des Nations Unies. Le Traité de non-prolifération reste un outil essentiel pour limiter la propagation des capacités en termes d'armes nucléaires. La Convention sur les armes chimiques revêt elle aussi la plus haute importance, de même que la Convention sur les armes biologiques, bien qu'elle n'ait pas de mécanisme de vérification.

10. Les Nations Unies continuent, par le biais de leurs principaux organes, à jouer un rôle capital car c'est dans cette enceinte que se formule la réaction de la communauté internationale au terrorisme international. L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, notamment, contribuent grandement à la lutte mondiale contre le terrorisme.

11. Le Document final du Sommet de 2005 des Nations Unies atteste que la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'homme sont les piliers du système des Nations Unies et les fondements de la sécurité et du bien-être collectifs. Ce document reconnaît que développement, paix, sécurité et droits de l'homme sont intrinsèquement liés et qu'ils se

renforcent mutuellement. La protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous est une condition essentielle du développement, de la paix et de la sécurité.

12. Le même document prend aussi acte de la diversité du monde, reconnaissant que toutes les cultures et les civilisations contribuent à enrichir l'humanité. Il rappelle qu'il est important de respecter et de comprendre la diversité religieuse et culturelle dans le monde entier et déclare que, pour promouvoir la paix et la sécurité internationales, les Etats membres doivent s'engager à servir le bien-être, la liberté et le progrès partout, mais aussi à encourager la tolérance, le respect, le dialogue et la coopération entre les cultures, les civilisations et les peuples.

13. Dès lors, il faut impérativement que les campagnes mondiales contre le terrorisme soient organisées dans le cadre des Nations Unies et de leurs structures. C'est la raison pour laquelle la proposition du Secrétaire général de l'ONU et ses recommandations pour une stratégie antiterroriste mondiale méritent la plus grande attention. Les recommandations reposent sur cinq piliers, à savoir :

- dissuader ceux qui seraient tentés de recourir au terrorisme ou de le soutenir,
- priver les terroristes des moyens qui leur permettraient de commettre un attentat,
- dissuader les Etats qui songeraient à soutenir des groupes terroristes,
- renforcer la capacité des Etats à prévenir le terrorisme,
- défendre les droits de l'homme face au terrorisme et dans le contexte de la lutte contre le terrorisme.

14. Il incombe aux parlements, en tant qu'institutions des représentants du peuple, de renforcer autant que faire se peut la coopération entre eux et les Nations Unies afin de sensibiliser les citoyens aux suites données, en paroles ou en actes, par leurs Etats/gouvernements aux conventions¹ des Nations Unies qui constituent un cadre mondial de lutte contre le terrorisme :

- Convention pour la répression des actes illégaux contre la sécurité de l'aviation civile (1971),
- Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenus à bord des aéronefs (1962),
- Convention pour la répression de la capture illicite des aéronefs (1970),
- Convention sur le marquage des explosifs plastiques aux fins de détection (1991),
- Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complétant la Convention pour la répression d'actes illégaux contre la sécurité de l'aviation civile (1988),
- Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à la bombe (1997),
- Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999),
- Convention internationale contre la prise d'otages (1979),
- Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques (1973),
- Convention pour la répression des actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (1988),
- Protocole pour la répression des actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (1988),
- Convention sur la protection physique des matières nucléaires (1980),

¹ <http://untreaty.un.org/French/Terrorism.asp>

- Convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (2005).

15. Ces textes internationaux définissent les critères minimums de l'action devant être entreprise dans plusieurs domaines importants. Il faut donc que tous les Etats qui n'ont pas encore ratifié une ou plusieurs de ces conventions montrent leur volonté de combattre le terrorisme en accélérant le processus de ratification. Cependant, la ratification ne suffit pas. Tous les Etats doivent aussi mettre en œuvre les conventions de façon cohérente.

16. Les instruments ci-dessus constituent incontestablement un important pas en avant, reste maintenant aux Nations Unies et à la communauté internationale de parvenir à une convention globale contre le terrorisme, comportant une définition claire du terrorisme (des indications pouvant mener à une définition pratique ont été présentées par le Secrétaire général de l'ONU). Malheureusement, il est désormais peu probable qu'une telle convention voie le jour avant fin 2006.

17. Les parlements doivent aussi faire connaître le plus largement possible les résolutions² adoptées par le Conseil de sécurité depuis les attentats du 11 septembre 2001. Ces résolutions, la plupart adoptées au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, imposent une série d'obligations pour tous les États membres des Nations Unies en matière de lutte contre le terrorisme international. Ces résolutions sont les suivantes :

- Résolution 1267 (1999),
- Résolution 1373 (2001),
- Résolution 1390 (2002),
- Résolution 1455 (2003),
- Résolution 1540 (2004),
- Résolution 1535 (2004),
- Résolution 1624 (2005),

La plupart de ces résolutions sont assorties d'une obligation d'informer. Il est à noter que tous les membres des Nations Unies ont rendu compte au Comité contre le terrorisme des efforts en la matière au plan national, comme prévu par la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Mais beaucoup reste à faire. Il serait par exemple opportun de définir des critères officiels permettant d'évaluer les capacités et le respect des conventions par pays.

18. D'aucuns objecteraient que les Nations Unies n'ont ni les effectifs humains ni le savoir-faire nécessaires pour agir efficacement contre le terrorisme. Ils rappelleraient la bureaucratie suscitée par le travail de cette organisation, la difficulté à atteindre un consensus, les querelles de chiffonniers, les chevauchements de responsabilités et la résistance institutionnelle à l'innovation. Certains ont même préconisé un changement plus radical. Entre autres, on a évoqué le regroupement des organes existants du Conseil de sécurité en une instance unique afin de gagner en cohérence et en efficacité. L'idée d'un Haut-Commissaire des Nations Unies chargé du terrorisme a été débattue à l'Assemblée générale, mais elle a été rejetée. Les rapporteuses voudraient également rappeler à cet égard la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, créée par la résolution 1535 du Conseil de sécurité. Une avancée considérable dans le combat mené par les Nations Unies contre le terrorisme. Cette direction exécutive est désormais pleinement opérationnelle et il convient de la soutenir sans réserve et de lui donner la possibilité de montrer ce qu'elle peut faire.

² <http://www.un.org/french/documents/scres.htm>

19. Enfin, il faut rappeler que la menace terroriste est transnationale et que les gouvernements dépendent, pour beaucoup, du renseignement dans leur lutte contre ce fléau. Aussi les renseignements menant à une réaction face au terrorisme et à la sécurité énergétique doivent-ils, eux aussi, être transnationaux. Une coopération plus large et plus efficace entre les services de renseignements s'impose donc.

SECURITE ENERGETIQUE

20. La politique énergétique a été, autrefois, un élément important de la politique mondiale. Voici qu'elle revient au premier plan de la scène et de la sécurité internationales. Tout porte à croire, au vu de l'évolution de ces dernières années que l'énergie sera une question majeure du débat mondial sur la sécurité au 21^{ème} siècle. La sécurité énergétique est désormais un enjeu pour chaque pays, d'une manière ou d'une autre; qu'il s'agisse de pays exportateurs, de transit, consommateurs ou de parties prenantes à la guerre internationale contre le terrorisme.

21. La manière dont nous voyons la sécurité énergétique aura, par ailleurs, un impact majeur sur l'environnement. Les marchés tendus et les cours élevés du pétrole sont bien entendu, l'un des éléments du débat sur la sécurité énergétique, l'autre étant l'inquiétude sur les approvisionnements et sur l'instabilité politique. En outre, il faut compter avec la menace terroriste. Mais il est utile de rappeler ici que le débat sur la sécurité énergétique ne se limite pas au pétrole : il porte sur toutes les formes d'énergies. Il faut également tenir compte des préoccupations propres aux différents pays et essayer de répondre aux besoins légitimes de toutes les parties prenantes.

22. La sécurité énergétique revêt aujourd'hui une importance capitale. La société moderne dépend étroitement des approvisionnements. L'énergie est indispensable au bon fonctionnement de l'économie mondiale. Développement économique et sécurité énergétique sont indissociables. L'énergie est le socle de la croissance pour beaucoup de pays en développement. Aussi les conséquences économiques pouvant découler du terrorisme à l'énergie sont-elles gigantesques. Certains experts vont jusqu'à dire que le terrorisme pétrolier représente d'ores et déjà une menace majeure pour l'économie mondiale.

23. Un compromis entre la sécurité énergétique et un développement énergétique durable est loin d'être aisé. Il faudra répondre à des questions épineuses de politique énergétique, telles que le rôle du charbon et de l'énergie nucléaire, les subventions nationales à la production d'énergie, les limites des nouvelles explorations pour des combustibles fossiles, le rôle des énergies renouvelables, d'une part, et la maîtrise de l'énergie et la protection de l'environnement, d'autre part.

24. L'énergie et la sécurité énergétique sont indispensables aux efforts de développement durable et de lutte contre la pauvreté. Elles affectent tous les aspects du développement. Rares sont les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) qui pourraient être atteints sans amélioration de la qualité et de la quantité des services énergétiques dans les pays en développement. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) mène, à cet égard, une action pour un développement durable, soutenant ainsi la réalisation des OMD. Actuellement, le PNUD soutient plus de 150 grands projets en matière d'énergies renouvelables.

25. La demande mondiale en énergie ne cesse d'augmenter, tant pour la production d'électricité que pour le transport. La demande énergétique du secteur des transports et du

marché de l'électricité continuera vraisemblablement à croître. Au niveau du marché de l'énergie dans son ensemble, la plupart des experts estiment que les combustibles fossiles sont encore appelés à occuper une place centrale. Les marchés du pétrole sont sous tension et n'ont que très peu de capacités de réserves, alors qu'on ne voit pas, pour l'instant, de limite à l'augmentation de la demande. Les tensions en termes de capacités affectent le raffinage et les approvisionnements en gaz. On peut s'attendre à une poursuite des fluctuations des cours en raison des risques géopolitiques, des incertitudes économiques et de la croissance de la demande, notamment dans les pays en développement et dans les puissances émergentes.

26. La demande en gaz naturel devrait augmenter considérablement. Le pétrole restera dominant dans le secteur du transport pendant un certain temps encore. Les possibilités de développement de l'énergie nucléaire restent incertaines quoique les perspectives soient bonnes. Quant au charbon, il ne pourra se développer sans technologies non polluantes. Enfin on peut prédire une croissance importante pour les énergies renouvelables, même si elles ne répondent que modestement, pour l'instant, à la satisfaction des besoins mondiaux.

27. Au total, 70 % du pétrole exportable et du gaz naturel proviennent du Moyen-Orient, région qui reste le principal fournisseur mondial. L'essentiel des réserves excédentaires exportables connues de pétrole se trouve dans deux pays, l'Arabie saoudite et l'Iraq. La Fédération de Russie, deuxième exportateur mondial, possède les plus importantes réserves de gaz. Les Etats-Unis et la Fédération de Russie détiennent les plus grandes réserves de charbon.

28. Au lendemain de l'accident de Tchernobyl, survenu il y a vingt ans, beaucoup sont devenus hostiles à une extension de l'énergie nucléaire. Aujourd'hui, cette énergie semble plus acceptable pour un nombre de plus en plus grand d'Etats. Les partisans les plus optimistes de cette solution estiment que, dans une cinquantaine d'années, toute l'électricité mondiale sera d'origine nucléaire. Ils rappellent que l'énergie nucléaire est moins chère, plus fiable et plus sûre qu'avant. Une utilisation accrue de cette énergie leur semble un bon moyen de réduire la dépendance vis-à-vis des importations. A ces arguments, les opposants à l'énergie nucléaire mettent en avant le problème des déchets nucléaires qui n'a toujours pas été résolu de façon satisfaisante, puisqu'il faut des milliers d'années pour que de tels déchets soient éliminés. Ils font également observer que la construction de générateurs nucléaires est extrêmement onéreuse et qu'elle prive de fonds des options plus respectueuses de l'environnement. En outre, ajoutent-ils, l'énergie nucléaire n'est pas sans dangers. D'ailleurs, nul ne conteste les ravages pouvant être causés par un accident nucléaire : pertes en vies humaines, les effets sur la santé pendant des dizaines d'années pour les populations concernées et de vastes régions rendues inhabitables. Enfin, la prolifération de l'énergie nucléaire augmente le danger d'attentats terroristes et de prolifération d'armes de destruction massive.

29. Le présent rapport ayant pour objet le terrorisme et la sécurité énergétique, il se devait d'aborder les liens entre ces deux questions. Nombreux sont les sujets de préoccupation, notamment l'instabilité et le conflit qui n'en finit plus en Iraq, les tensions au Moyen-Orient, les sabotages et les attentats terroristes dans les principaux pays producteurs de pétrole et de gaz et la dépendance de plus en plus grande des principaux pays consommateurs vis-à-vis de l'énergie importée. La menace d'attaque, par des groupes extrémistes, sur des installations pétrolières est on ne peut plus sérieuse. Nul n'ignore désormais qu'Al-Qaida considère que des attaques sur des installations pétrolières seraient un bon moyen de réaliser ses ambitions terroristes.

30. Le Golfe contient 65 % des réserves mondiales "prouvées". Pour ceux qui visent les installations pétrolières, l'Arabie saoudite, le plus gros pays producteur, agit comme un aimant. D'ailleurs, les autorités saoudiennes ont réussi à déjouer des tentatives d'attaques terroristes majeures sur leurs installations pétrolières, même si un certain nombre d'attentats meurtriers ont eu lieu dans le reste du pays.

31. Il faut aussi rappeler que les routes d'approvisionnement se sont allongées, devenant plus vulnérables. Les routes maritimes mondiales peuvent faire l'objet d'attaques terroristes. Il suffirait, par exemple, d'un tanker entre les mains de terroristes pour provoquer un désastre plus grave encore que celui du 11 septembre.

32. Les oléoducs et les gazoducs offrent aussi des cibles rêvées pour les terroristes. Des attaques de ce genre ont eu lieu dans de nombreux pays, surtout en Iraq. On craint désormais que ceux qui s'en sont pris aux oléoducs iraqiens ne fassent bénéficier de leur savoir-faire des groupes dans d'autres pays.

33. Aussi la stabilité de ces régions troublées est-elle cruciale pour la sécurité énergétique. Il est de l'intérêt de tous dans le reste du monde de soutenir la stabilité politique sociale et la paix dans toutes les régions.

34. L'une des grandes peurs de la communauté internationale est que des matières pouvant entrer dans la fabrication d'une bombe tombent entre les mains de terroristes. Il est encore à craindre, en effet, que des terroristes puissent avoir accès à du plutonium et à de l'uranium hautement enrichi. Nous devons donc renforcer les contrôles sur ces substances plus que sensibles en internationalisant l'entreposage du plutonium et en durcissant les garanties et la protection de l'enrichissement et des procédés d'enrichissement. A défaut, on peut envisager des accords portant sur les activités sensibles du cycle des combustibles nucléaires, comme des projets régionaux ou plurinationaux.

35. Les sources d'approvisionnement en technologies et composants nucléaires sensibles se sont multipliées et incluent désormais les transferts illicites sur le marché noir. Tous les Etats n'ont pas adhéré aux accords et directives portant le transfert des technologies sensibles. La résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies, dans le but de remédier à la situation, demande aux Etats de mettre en place des contrôles nationaux susceptibles d'empêcher la prolifération des armes de destruction massive, même si ce texte reste vague dans certains domaines. La mise en œuvre de cette résolution ne doit pas souffrir d'exception; son application doit être universelle.

36. Pour toutes ces raisons, le respect des traités internationaux doit être pris au sérieux et les moyens de rétorsion doivent être crédibles.

37. Les rapporteuses rappellent que, en matière de sécurité énergétique, la coopération, et non la confrontation, est de mise. A l'évidence, la politique énergétique implique une dépendance mutuelle. Nous devons renforcer la maîtrise et la diversification de l'énergie. Il nous incombe, en outre, de promouvoir un dialogue multilatéral en la matière.

38. Il faut des politiques nationales éclairées tant dans les pays fournisseurs que dans les pays consommateurs. Les premiers ne peuvent se passer de droits de propriété bien définis, de régimes fiscaux stables et justes, de stabilité économique et sociale. Les seconds ont besoin de cadres réglementaires appropriés, de subventions et d'incitations en faveur des énergies renouvelables, de mesures pour la promotion de la recherche et du développement dans les sources d'énergie alternatives. Ils doivent aussi renforcer la coopération internationale et la coopération.

39. Il incombe au PNUD de renforcer son action en faveur de l'autosuffisance énergétique. La coopération régionale est importante et pourrait inciter des rivaux de toujours à mettre de côté les différends dans la perspective de gains économiques.

40. Nous devons opter pour des technologies à émissions faibles, voire nulles, de carbone et renforcer la maîtrise de l'énergie. Le secteur de l'électricité et celui des transports sont, à cet égard, les premiers concernés.

41. Nous devons privilégier un développement énergétiquement novateur. Il y a un siècle, les habitants des villes rêvaient de débarrasser leurs rues des déjections des chevaux. Ce fut chose possible avec l'invention du moteur à combustion interne. Un bond en avant qui n'est pas sans rappeler notre situation actuelle, puisque la pollution de l'air provoque, directement ou non, un grand nombre de décès chaque année et pose un problème qui tient de la quadrature du cercle. L'innovation est également la condition sans laquelle on ne pourra renforcer la sécurité énergétique.

42. Dans le secteur des transports, les innovations les plus prometteuses sont à rechercher du côté des technologies de l'hydrogène et des piles à combustible. Il convient donc de tout mettre en œuvre pour poursuivre et accélérer le développement dans ce domaine. Les véhicules ainsi équipés pourraient être à l'origine d'une véritable révolution. Il faudrait aussi créer des infrastructures pour l'hydrogène, de sorte que cette source d'énergie devienne accessible à tous. La plupart des constructeurs automobiles engagent d'ores et déjà d'énormes ressources à cette fin. Dans quelques années, on peut l'espérer, la production de voitures à hydrogène deviendra une réalité. Encore faut-il des lois propres à pousser les consommateurs vers les énergies renouvelables. Il n'y va pas de la seule protection de l'environnement, mais aussi de la sécurité énergétique.

43. L'Université des Nations Unies, créée en 1975, avait dès l'origine une vocation universelle et une priorité : aider les pays en développement. Elle a son siège à Tokyo, mais elle dispense des enseignements dans des centres répartis dans le monde entier. Son Programme de formation à la géothermie a été lancé en Islande en 1979.

44. Enfin, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement pourrait promouvoir la maîtrise de l'énergie, en offrant des financements novateurs aux projets les plus prometteurs en la matière, en finançant études de marché, études de faisabilité et projets de coopération technique, en accordant des fonds en vue de faciliter le changement.