



Conseil de sécurité

Distr. générale
13 février 2015
Français
Original : anglais

Rapport spécial du Secrétaire général sur l'évaluation stratégique de la présence de l'Organisation des Nations Unies en Libye

I. Introduction

1. Le présent rapport, qui fait suite à celui du 5 septembre 2014 (S/2014/653) dans lequel j'ai informé le Conseil de sécurité que j'avais chargé le Secrétariat de procéder à un examen de la présence de l'Organisation en Libye, en partenariat étroit avec les autorités libyennes et en consultation avec les partenaires régionaux et internationaux, contient les principales conclusions issues de l'examen et des recommandations concernant les réaménagements nécessaires pour adapter cette présence aux nouvelles réalités sur le terrain.

2. En vue de l'élaboration du présent rapport, le Département des affaires politiques a, en concertation avec l'équipe spéciale interinstitutions pour la Libye, procédé à une évaluation stratégique de la présence de l'ONU en Libye, axée sur les difficultés que le système doit déjà surmonter et pourrait rencontrer à l'avenir dans son action de consolidation de la paix. Une mission d'évaluation stratégique, composée de représentants du Département des affaires politiques, du Département de l'appui aux missions, du Département des opérations de maintien de la paix, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (représentant les organismes, fonds et programmes), s'est rendue en Tunisie du 7 au 13 janvier 2015. Les recommandations formulées tiennent compte des priorités des principales parties libyennes et des préoccupations des partenaires régionaux et internationaux.

II. Contexte et facteurs d'instabilité

3. Depuis le début du mois de juillet 2014, la Libye est le théâtre d'affrontements armés d'une intensité qu'elle n'avait pas connue depuis la révolution de 2011. Les combats qui font rage à Tripoli, à Benghazi et ailleurs donnent lieu à des violations graves du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Toutes les parties tirent à l'arme lourde, en aveugle, dans des zones densément peuplées, faisant de nombreuses victimes civiles. Les autorités reconnues par la communauté internationale ne sont plus à Tripoli et des organes législatifs et exécutifs parallèles ont été mis en place. En raison des clivages politiques et des



combats, le nombre de déplacés s'est considérablement accru; la population n'a plus guère accès aux services essentiels, dont la fourniture est entravée par la situation. Les importations de produits de base ont été énormément réduites et on ne circule pratiquement plus dans le pays. Les femmes sont particulièrement touchées par l'escalade du conflit et celles qui participent ouvertement aux affaires publiques sont de plus en plus souvent prises pour cibles. La situation rend également très difficile la vie des groupes culturellement distincts (Tabous, Touaregs et Amazighs), ainsi que des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants, dont la situation était déjà précaire.

4. L'impasse politique actuelle et la détérioration rapide des conditions de sécurité sont essentiellement dues à de graves problèmes relatifs aux droits politiques et aux droits de l'homme résultant d'un système qui, pendant des dizaines d'années, a privé systématiquement les habitants de leurs droits et miné les institutions de l'État, et a ainsi créé une culture dans laquelle il n'y a aucun compte à rendre, aucune transparence et aucun respect des droits et des libertés du citoyen. Les Libyens ont donc du mal à parvenir à un consensus national ou à une position commune concernant la manière de gérer l'après-Kadhafi et la transition, ce qui a de graves conséquences pour le processus politique en train de démarrer.

5. L'absence de cohésion entre ceux qui interviennent aujourd'hui sur la scène politique, dans la société et dans l'appareil de sécurité aggrave la situation. Il y a non seulement des dissensions entre les anciens opposants au régime précédent, y compris ceux qui ont participé à la révolution, et les dirigeants de ce régime, mais aussi des clivages idéologiques, régionaux, locaux, tribaux et ethniques. Comme bon nombre de ces paramètres se recoupent, les distinctions habituellement utilisées pour définir les différents camps politiques ne permettent guère d'expliquer le positionnement et les attitudes politiques des uns et des autres. Par conséquent, les membres de l'appareil de sécurité et de la classe politique se battent pour protéger les intérêts de tel ou tel groupe ou faction.

6. La transition politique libyenne reposait sur l'idée que les institutions formées à l'issue d'élections populaires, à savoir les instances du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, prendraient les décisions nécessaires pour que soient établis les fondements d'un État démocratique moderne. Ces institutions étaient également censées mener les réformes nécessaires pour que les décisions relatives à la sécurité nationale puissent être prises, que les organes chargés de la sécurité de l'État, y compris de la gouvernance, soient réformés, que les capacités de l'appareil judiciaire (dont les tribunaux, notamment le ministère public, et l'administration pénitentiaire) soient renforcées, et que des mécanismes de justice transitionnelle soient mis en place. Or, aucune structure décisionnelle efficace n'a été établie et la déclaration constitutionnelle n'a pas défini avec suffisamment de précision le rôle des différents pouvoirs. Par conséquent, le parlement de transition et l'exécutif entretiennent des rapports très marqués par la concurrence et rivalité, ce qui fait qu'il est impossible d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques nécessaires au succès de la transition. En outre, la piètre qualité des services publics, en particulier dans les domaines de la sécurité, de la santé et de l'éducation, a sapé la confiance de la population dans l'État.

7. Les différents gouvernements qui se sont succédé à la tête du pays n'ont pas non plus été en mesure d'imposer le monopole de l'État sur le recours à la force. Les forces de sécurité libyennes demeurent faibles, les structures de commandement

ne sont pas bien établies, la cohésion fait défaut et les troupes sont démoralisées, tandis que les groupes armés prolifèrent. L'État ayant reconnu les brigades armées en 2012, et leur ayant confié des fonctions de police et de détention, et les membres de ces brigades étant relativement bien payés, des structures de sécurité parallèles sont apparues. La maîtrise des armes, le désarmement et l'incorporation des combattants révolutionnaires dans les structures de l'État, ou leur réintégration dans la vie civile, sont indispensables à la réforme de l'appareil de sécurité que le pays s'emploie à opérer avec l'aide de la communauté internationale.

8. De nombreux groupes armés, qui ont renforcé leurs moyens logistiques et leur armement, sont en passe d'acquiescer une puissance militaire supérieure à celle des forces de l'armée et de la police nationales, tandis que leurs membres continuent d'être payés par l'État. La plupart des gigantesques stocks d'armes et de munitions constitués dans tout le pays sous le régime de Kadhafi, qui sont demeurés intacts ou n'ont été que partiellement détruits, sont instables, peu protégés et facilement accessibles aux groupes armés et rebelles radicaux. L'importation légale ou illégale de grandes quantités d'armes lourdes et de munitions constitue également une source régulière d'approvisionnement. Malgré les mesures prises pour renforcer l'embargo, les armes continuent d'affluer dans le pays. L'érosion progressive de la confiance de la population dans les corps élus a donné à ces groupes armés toute latitude pour élargir leur champ d'influence et agir, bien souvent, en toute impunité.

9. Il n'est pas fait grand-chose pour remédier aux conséquences des crimes commis sous le précédent régime. Des milliers de personnes sont toujours détenues sans avoir été jugées, le règlement des questions relatives aux personnes disparues n'est que partiel, sans compter qu'il revêt un caractère discriminatoire, et les plaintes déposées par les victimes du précédent régime sont, en gros, ignorées. Une loi a bien établi une commission d'établissement des faits et de réconciliation, mais ladite commission ne fonctionne pas encore. Plusieurs responsables du régime de Kadhafi font aujourd'hui l'objet de poursuites judiciaires, mais l'équité de ces procédures est de plus en plus mise en doute et aucune mesure n'a été prise à l'encontre de ceux qui sont soupçonnés d'avoir commis des violations des droits de l'homme après la révolution. Le nombre de militants politiques, de défenseurs des droits de l'homme et de professionnels des médias, hommes et femmes, qui sont menacés et tués ne cesse de croître. En outre, à Benghazi, Derna, Syrte et Tripoli, les attaques dirigées contre des tribunaux et d'autres structures judiciaires et les combats récents paralysent la justice.

10. L'inefficacité de la justice, conjuguée à la lutte pour le pouvoir, s'accompagne d'un effondrement de l'ordre public. Le nombre de délits de droit commun et de crimes politiques augmente depuis 2013. À Tripoli et Benghazi, en particulier, le nombre d'enlèvements, d'actes de piraterie routière, d'attaques à l'explosif et de cambriolages est en très nette hausse; la sécurité de la population est donc fortement compromise. À Benghazi, une série de responsables du précédent régime, de représentants de la justice, de membres des forces armées et des forces de sécurité et de militants ont été assassinés.

11. Dans le sud du pays, les villes de Sabha, de Koufra et d'Awbari ont été le théâtre de graves affrontements tribaux et ethniques; il y a eu de nombreux morts et l'État n'a pas été capable de contenir la violence ou de poursuivre les responsables sans le concours de groupes armés. En outre, du fait de la porosité des frontières, les trafics se poursuivent et les criminels entrent et sortent sans difficulté. Le sud du

pays étant peu peuplé, moins développé et plus pauvre, criminels et extrémistes y échappent au contrôle de l'État.

12. L'économie libyenne reste fortement tributaire des revenus du pétrole et ne se diversifie quasiment pas. Les recettes pétrolières représentent 90 % du budget annuel du pays, si bien que le contrôle des champs, des pipelines et des ports est devenu un enjeu des combats et leur blocage un levier politique. En outre, l'opacité de la collecte et de la répartition des recettes, outre qu'elle fournit de multiples possibilités de trafic d'influence et de corruption, exacerbe les conflits sous-régionaux et locaux.

13. L'élaboration d'une nouvelle constitution a pris énormément de retard, ce qui entrave le bon fonctionnement des nouvelles institutions et prolonge, voire exacerbe, la lutte pour le pouvoir politique. Bien que la Commission de rédaction de la Constitution se soit gardée de se laisser entraîner dans le conflit politique, la situation risque de se détériorer plus encore lorsqu'elle commencera à se pencher sur des questions prêtant à controverse, comme le rôle de l'islam dans le nouvel État, la répartition des ressources, le fédéralisme et les droits des groupes culturellement distincts.

14. Le fait que les organismes des Nations Unies ne soient plus présents en Libye et l'insécurité qui règne dans le pays font qu'il est difficile d'obtenir des informations sûres, mais on estime à 360 000 le nombre de personnes déplacées par les récents combats. La plupart des déplacés ont été accueillis par des parents ou d'autres personnes ou sont hébergés dans des bâtiments publics, mais vu le manque d'argent et la flambée des prix des produits alimentaires et non alimentaires, ils risquent d'avoir du mal à subvenir à leurs propres besoins. Les pénuries récurrentes de carburant et les fréquentes coupures d'électricité empêchent les gens de gagner leur vie. Les combats incessants, l'insuffisance des ressources dont dispose le Gouvernement et le fait que les entrepôts sont situés dans des zones de conflit font que la chaîne d'approvisionnement des produits alimentaires et médicaux ne fonctionne plus; en outre, de nombreux hôpitaux sont paralysés depuis que les médecins et infirmiers étrangers ont quitté le pays. Les moyens disponibles pour la prise en charge des patients souffrant de traumatismes, de plus en plus nombreux, sont extrêmement limités, et les services médicaux d'urgence ont complètement cessé de fonctionner dans certaines régions. Les activités humanitaires ont pratiquement cessé en 2012, mais la plupart des grands bailleurs de fonds, des partenaires libyens et des organismes des Nations Unies s'attendent à ce que les besoins humanitaires augmentent en 2015, même si le dialogue politique aboutissait, ce qui serait le meilleur cas de figure. Par ailleurs, il existe un fort sentiment de négligence et d'abandon dans l'est et le sud du pays, surtout pour ce qui est de l'assistance.

III. Domaines d'action prioritaires

15. Compte tenu de l'analyse du conflit, des scénarios possibles pour les 12 à 18 prochains mois, et des priorités arrêtées par les représentants du pays, les quatre priorités énoncées ci-après ont été définies pour les deux prochaines années afin de relancer la transition démocratique et d'ouvrir la voie à une stabilité durable.

1. Mettre fin au conflit

16. Un accord initial visant à régler la crise actuelle devra être conclu, ce qui suppose que les principales parties négocient des accords de cessez-le-feu et de sécurité et concluent des ententes politiques transitoires. Outre qu'elle atténuerait les grandes difficultés que connaît la population en raison des combats, la cessation du conflit constituerait un premier pas vers le rétablissement de la sécurité et la relance du processus de transition et permettrait de lever partiellement les obstacles à la prestation des services essentiels et à la libre circulation des personnes. La priorité, dans ce contexte, doit être de mettre un terme aux violations des droits de l'homme et aux violations graves du droit international humanitaire.

2. Achever le processus de transition

17. Pour que la transition puisse avancer, les parties devront se mettre d'accord sur un cadre politique à même de créer les bases d'un État stable fondé sur des institutions légitimes et participatives et le respect de la primauté du droit, et s'entendre sur la suite du processus. Une constitution et une feuille de route claire devront être élaborées pour résoudre les problèmes liés à la prolifération des armes et à la multiplication des groupes armés échappant à l'autorité de l'État, et un processus efficace de justice transitionnelle devra être lancé.

3. Maintenir ou rétablir les services essentiels

18. Alors que la Libye est en proie à des tensions considérables, il est important, y compris pour assurer le succès du processus politique, que les services essentiels à la population soient maintenus ou rétablis dans tout le pays.

4. Poser les bases d'un état démocratique stable

19. Pour que la Libye se stabilise sur le long terme, il faudra que des progrès tangibles soient faits en ce qui concerne l'établissement d'institutions légitimes, participatives et efficaces fondées sur la primauté du droit, la bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme, ainsi que d'un système de finances publiques et d'un dispositif budgétaire transparents et soumis au principe de responsabilité. Des médias indépendants et une société civile dynamique sont indispensables à la réalisation de cet objectif.

20. La réalisation des objectifs correspondant aux trois premières priorités permettrait à la Libye de revenir à une certaine normalité, et donc de poursuivre la transition démocratique tout en donnant à ses habitants la possibilité de vivre leur vies sans crainte d'être enlevés, assassinés ou pris au piège dans des zones de combat et de bénéficier de certains services essentiels. La réalisation de l'objectif correspondant à la quatrième priorité exigera le concours immédiat, énergique et soutenu de la communauté internationale, dont l'aide sera nécessaire pour que les Libyens puissent, comme ils y aspirent, vivre dans un État capable de fonctionner et doté d'institutions représentatives.

21. Pour réussir sa transition, la Libye devra mettre en place des processus consultatifs, ouverts et transparents conformément aux obligations que lui fait le droit international. À toutes les étapes, une attention particulière devra être accordée aux droits et aux besoins particuliers des femmes et des groupes vulnérables, dont les déplacés, les groupes culturellement distincts, les personnes handicapées, les

enfants, les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants; des lois devront être adoptées et des mécanismes créés pour garantir le respect par la Libye des obligations que lui imposent le droit international des droits de l'homme, le droit humanitaire et le droit des réfugiés.

IV. Priorités stratégiques de l'Organisation des Nations Unies pour la Libye

22. Avec la création de la Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL) en 2011, l'Organisation des Nations Unies a entamé son investissement stratégique dans la transformation de la Libye en un État viable, stable et démocratique. Malgré les récents revers, les parties prenantes libyennes et la communauté internationale continuent de compter sur elle pour diriger et coordonner les efforts internationaux déployés en faveur de la Libye. Toutefois, les circonstances ne sont plus les mêmes aujourd'hui que quand la MANUL a été créée. La reprise des combats et les dissensions politiques ont empêché l'ONU d'accomplir plusieurs tâches critiques liées au renforcement des capacités des institutions nationales.

23. Bien que, comme le montre l'analyse qui précède, la Libye rencontre des difficultés très diverses, l'ONU doit concentrer ses efforts. Compte tenu des priorités énoncées plus haut et de l'analyse de ses capacités et avantages relatifs, elle devra articuler ses activités autour des priorités ci-après.

1. Appui au processus politique

24. La première priorité de l'ONU est d'aider les Libyens à parvenir à un accord politique sur la poursuite de la transition, ce qui leur permettra de se défaire des institutions parallèles qui font pour l'instant office de structures étatiques, et à s'entendre sur les dispositifs élémentaires à mettre en place pour assurer la sécurité dans les grandes villes et agglomérations, y compris sur un cessez-le-feu.

25. Une fois ces accords conclus, il faudra toutefois que l'ONU continue de fournir des services de facilitation et de médiation. La signature d'un accord mettant fin aux combats, à la crise politique et à la fracture institutionnelle permettra de passer à l'étape suivante : la création d'un cadre politique général et l'élaboration d'une vision d'ensemble de l'avenir. Cette étape devra s'inscrire dans le contexte d'un dialogue à long terme, formel et multidimensionnel soutenu par l'ONU, rassemblant les partis politiques, la société civile, les groupes tribaux, les municipalités et les groupes armés dans le but de parvenir à un consensus élargi qui puisse sous-tendre un accord politique et créer un climat plus propice à la recherche de la réconciliation nationale. Il ne faut donc pas s'attendre à ce que l'ONU soit moins sollicitée pour faciliter le dialogue à différents niveaux une fois que le processus politique reprendra. Elle devra continuer d'offrir ses bons offices pour assurer le respect des accords conclus et veiller à ce qu'il y ait le moins d'accrocs possibles dans le déroulement de la transition afin d'éviter une reprise du conflit.

26. Pour pouvoir offrir services de médiation et bons offices, l'ONU devra disposer d'experts dans un grand nombre de domaines, y compris les affaires politiques, la médiation, les droits de l'homme, la justice transitionnelle, la problématique hommes-femmes, la gestion des armes et des munitions, le désarmement, la démobilisation et la réinsertion, la réforme de l'appareil de

sécurité, la primauté du droit et l'appui aux institutions clefs et aux principaux organes de gouvernance. Elle devra être en mesure de donner des conseils stratégiques, notamment pour appuyer les négociations, assurer l'application et le suivi de tout accord de cessez-le-feu et veiller à ce que les dispositifs de sécurité temporaires aient une réelle chance de pouvoir être mis en place et fonctionner. Elle devra constamment travailler avec les forces de sécurité et les groupes armés afin d'atténuer les conséquences des combats pour la population civile et d'encourager toutes les factions à respecter les normes internationales, y compris en veillant à ce que les fonctions de police et de détention soient transférées aux autorités centrales. Ce travail avec les structures de sécurité formelles et informelles sera également un volet important du dialogue politique, parce qu'il sera indispensable de traiter avec les groupes armés pour obtenir des cessez-le-feu et négocier des accords de sécurité temporaires, en utilisant le capital-confiance constitué au fil du temps.

2. Protection

27. Quelle que soit la façon dont la situation politique évolue, l'ONU continuera d'accorder un rang de priorité élevé aux activités de surveillance et de défense des droits de l'homme et à l'établissement de rapports sur les violations, vu l'ampleur des violations constantes du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, la nécessité d'établir des rapports impartiaux et exacts dans un contexte de revendications contradictoires ayant des motifs politiques et les exigences de justice et de responsabilité venant de la société libyenne.

28. Étant donné la présence de vastes caches d'armes et de munitions ainsi que de restes explosifs de guerre, qui ont de lourdes répercussions sur la sécurité de la population et sa liberté de circulation, l'ONU devrait également continuer de s'acquitter de ses tâches consistant à entreposer en lieu sûr les armes, combattre les attentats aux engins explosifs improvisés et neutraliser les restes explosifs de guerre en assurant une coordination étroite avec le Centre libyen d'action antimines et les institutions de sécurité qui sont mises en place et en fournissant un appui à ceux-ci.

3. Appui aux institutions clefs

29. La concurrence entre les institutions fait que le choix de ses interlocuteurs libyens par l'ONU est sujet à caution. Les institutions divisées sont faibles et ont une capacité d'absorption limitée; toutefois, les quelques institutions qui demeurent opérationnelles et neutres doivent recevoir un appui, car leur réussite ou leur échec aura des incidences considérables sur l'avenir du pays. Pour toutes ces raisons, l'ONU devrait continuer de prêter un appui à l'Assemblée chargée de la rédaction de la Constitution, à la Haute Commission électorale nationale et au Conseil national des libertés publiques et des droits de l'homme. L'ONU devrait également être prête à appuyer un gouvernement d'unité nationale une fois celui-ci établi.

30. Vu la nécessité de protéger les richesses et les actifs financiers de la Libye, afin de préserver les aspirations sociales, économiques et politiques du peuple libyen, l'ONU devrait travailler avec les partenaires internationaux en vue d'assurer un appui à la banque centrale. La communauté internationale a le devoir d'aider la Libye à utiliser et distribuer ses ressources par l'intermédiaire de la banque centrale et des mécanismes des finances publiques durant la phase de transition de façon transparente, efficace et non exclusive profitant à l'ensemble de la population.

4. Appui à la fourniture de services essentiels

31. L'ONU devrait appuyer le rétablissement d'urgence des services essentiels tels que la santé et l'éducation et aider à maintenir l'accès des groupes vulnérables à la nourriture, à l'électricité, à l'eau et à l'assainissement, ainsi qu'à la justice. Il sera également nécessaire d'apporter un appui pour assurer le rétablissement de l'ordre public. Cela supposera de travailler avec les institutions nationales, mais aussi et peut-être surtout au niveau local, avec les municipalités et d'autres entités locales.

32. Pour ce faire, l'ONU aura besoin de tenir compte du fait que les besoins humanitaires risquent d'augmenter rapidement et la fourniture des services essentiels de se détériorer gravement dans tout le pays. Ces risques seront particulièrement prononcés si la crise politique s'aggrave ou si le pays connaît des négociations qui se prolongent et que le conflit cause de nouvelles destructions à des infrastructures civiles essentielles.

5. Coordination

33. Étant donné le vaste appui dont l'ONU bénéficie auprès de ses interlocuteurs libyens et de ses partenaires internationaux et locaux, elle continue d'être dans une situation unique pour coordonner l'engagement international concernant la Libye. Cela nécessite une coordination au niveau politique, y compris par l'intermédiaire des différents envoyés spéciaux pour la Libye et d'autres personnes qui s'occupent des affaires libyennes, mais aussi aux niveaux stratégique et opérationnel. Cependant, l'efficacité du rôle de coordination de l'ONU dépendra non seulement de l'Organisation mais aussi de la volonté de ses partenaires de participer aux arrangements de coordination et de fournir des ressources.

34. La coordination sera également nécessaire pour la poursuite de l'aide humanitaire. La fourniture de cette aide devrait demeurer une priorité pour le système des Nations Unies en Libye. Une aide axée sur les besoins et fondée sur des principes doit être étendue afin de satisfaire les besoins croissants de la population. Les partenaires de l'ONU et de la Libye doivent également se tenir prêts à intervenir rapidement à l'issue des hostilités afin d'aider à rétablir une certaine autorité de l'État, à appliquer des mesures prioritaires de renforcement des institutions pour les institutions clefs et à reprendre la prestation de services essentiels. Cela est indispensable pour créer un environnement propice à la réussite d'un renforcement des institutions à plus long terme et des efforts de stabilisation.

V. Risques

35. Il faut, en planifiant l'engagement futur de l'ONU en Libye, prendre en considération un certain nombre de risques qui pourraient saper les efforts déployés par l'Organisation et limiter son influence. Ces risques sont les suivants :

a) La première étape vitale consistant à mettre fin au conflit ne se concrétise pas et la Libye s'enfonce dans une guerre civile complète;

b) Une ou plusieurs parties refusent le dialogue et appellent à une intervention militaire étrangère qui pourrait recevoir l'appui de certains acteurs extérieurs;

c) La capacité de l'ONU de mener des activités dans le pays dépend des conditions de base en matière de sécurité que les autorités libyennes s'avéreront capables d'assurer;

d) La situation en matière de sécurité interdit les déploiements sur le territoire libyen, limitant la capacité de l'Organisation de faire face aux problèmes quotidiens et de réduire rapidement les tensions;

e) L'ONU est perçue comme perdant son impartialité, s'inscrivant ce faisant dans la dynamique du conflit;

f) L'appui fourni par les acteurs internationaux encourage les parties à rechercher une victoire militaire ou le leur permet, ce qui porte préjudice à l'action de l'ONU;

g) L'ONU n'est pas prête à élargir son engagement lorsqu'il le faut.

VI. Recommandations concernant la configuration de la présence des Nations Unies

36. Pour maximiser les chances de succès, il sera essentiel pour l'avenir de la présence des Nations Unies de mettre l'accent sur une liste de tâches claire et limitée établie selon les priorités énoncées plus haut. Aligner le mandat de la Mission et les activités correspondantes de l'équipe de pays des Nations Unies sur les priorités fixées aura pour effet d'accroître la capacité de porter les efforts sur quelques tâches essentielles tandis que les autres seront reportées jusqu'à ce que les circonstances soient plus favorables. Il est également important de maximiser l'efficacité de la structure de la présence des Nations Unies et de la doter de ressources suffisantes.

37. Le recentrage entraînerait une réduction considérable de la taille de la MANUL. Vu le nouvel environnement dans lequel elle opérerait, la Mission, sur la base d'une évaluation réaliste de ce qu'elle sera capable de réaliser dans ce contexte, devrait être considérablement réduite pendant qu'elle recentre sa capacité sur les tâches décrites ci-dessus.

38. La plupart des interlocuteurs libyens ont noté la nécessité pour l'ONU de revenir en Libye dès que possible. Toutefois, les ressources nécessaires en matière de logistique et de sécurité pour que l'Organisation soit capable d'opérer depuis des installations sûres et se déplacer en sécurité font qu'un plein retour n'est pas réaliste tant que les conditions n'auront pas changé. De plus, l'intérêt d'un plein retour serait limité dans les circonstances actuelles, et une présence des Nations Unies sur le terrain alors que la situation n'est pas favorable s'en trouverait dépréciée. En conséquence, le plein retour de l'ONU en Libye n'est pas recommandé au stade actuel. La présence et la mobilité du personnel des Nations Unies en Libye seront examinées périodiquement par le mécanisme de coordination de la sécurité existant.

39. Cependant, l'Organisation devrait pouvoir opérer en Libye pour s'acquitter de tâches essentielles à l'appui de ses priorités stratégiques, notamment le maintien d'un lien et d'un engagement actif avec ses homologues locaux dans l'attente d'un plein retour lorsque les conditions le permettront. La meilleure option serait d'avoir une présence limitée mais continue en Libye, en assurant la rotation de 15 à 20 fonctionnaires des services organiques de l'ensemble de la famille des Nations

Unies choisis en fonction des besoins et des priorités stratégiques et opérationnelles, avec une composante appui logistique et de sécurité d'un niveau approprié. Tripoli serait considéré comme la base avancée des opérations des Nations Unies, avec un quartier général temporaire installé à Tunis jusqu'à ce que l'on estime qu'une présence plus étendue des Nations Unies peut retourner sans danger et de façon constructive en Libye. Les services d'appui de la Mission continueraient à être dispensés par le Centre de services mondial à Brindisi.

40. Si l'on procède ainsi, la MANUL devra abandonner ses installations existantes à Tripoli car la sécurité ne peut y être assurée. Cela aura à son tour une incidence sur la capacité de la Mission de mettre rapidement en place des installations permanentes plus étendues qui respectent les normes minimales de sécurité opérationnelle pour accueillir un plein retour de la Mission une fois celui-ci décidé.

41. Pour que la Mission demeure opérationnelle et efficace avec une présence limitée dans le pays, il faut que l'appui à la Mission assure la mobilité de son Représentant spécial et du personnel de la MANUL et de l'équipe de pays des Nations Unies. L'objectif devrait être une présence des Nations Unies flexible qui soit capable de se rendre rapidement là où il faut et de s'adapter à l'évolution des tâches. Cela comprendrait les voyages effectués pour entrer en Libye et en sortir, mais aussi à l'intérieur du pays pour s'occuper des priorités fixées concernant l'est, l'ouest et le sud du pays. Cela nécessiterait un soutien spécialisé aux transports aériens aux fins des activités de médiation et un solide pont aérien entre Tunis et Tripoli pour les activités opérationnelles et de sécurité en attendant la reprise des vols commerciaux ou le plein retour de la présence des Nations Unies en Libye. Cela serait complété par les déplacements par la route depuis la Tunisie et l'Égypte, ainsi que depuis Tripoli.

42. Même avec une présence limitée en Libye, il sera nécessaire de réévaluer les types de protection assurés à la MANUL et à l'équipe de pays de façon à ce que le personnel puisse se déplacer et être en contact avec les partenaires et bénéficiaires clefs. Les opérations des Nations Unies en Libye devront donc disposer d'une présence de sécurité considérablement renforcée (non pas en nombres absolus mais proportionnellement aux effectifs devant être déployés à l'intérieur de la Libye à un moment donné) avec la capacité de faire face aux menaces directes et à celles dont l'existence est établie, notamment celles que constituent les groupes extrémistes. Il convient d'accorder la priorité au déploiement du personnel en Libye et à l'affectation des ressources nécessaires aux opérations des Nations Unies en fonction de l'importance relative des programmes et en tenant compte des priorités urgentes de l'ensemble du système des Nations Unies. Parallèlement, l'ONU devra continuellement réévaluer les risques liés à sa présence en Libye afin de décider si les arrangements en place doivent être révisés.

43. La situation actuelle sur le plan de la politique et de la sécurité limite la portée de l'engagement des Nations Unies en Libye, mais il est essentiel que les progrès accomplis à ce jour par l'Organisation perdurent et que celle-ci conserve sa capacité de se réengager à bref délai. Cela exigera de rester continuellement au fait de la situation et de maintenir les contacts sur le terrain et de comprendre les besoins de la population. La MANUL devra avoir la capacité de suivre, évaluer et planifier pour un engagement accru des Nations Unies à l'appui du renforcement de la capacité nationale une fois que la situation sur le plan de la politique et de la sécurité le permettra.

44. Pour se tenir ainsi prêt, il faut notamment être en mesure d'élargir rapidement la présence en vue d'apporter un appui à la Libye afin d'appliquer des accords ou des mesures de confiance ou de satisfaire des besoins prioritaires. Cela peut consister, par exemple, dans une assistance aux fins du contrôle ou de la supervision de cessez-le-feu, une assistance fournie à des institutions et des installations clés ou une assistance à l'acheminement de l'aide humanitaire jusqu'à des lieux où l'accès sans danger est dûment garanti. Pour cela, il sera important de mettre en place des mécanismes ayant la flexibilité nécessaire pour accroître les effectifs et les opérations à bref délai. Une cellule de planification intégrée devrait être mise en place, qui serait chargée de maintenir l'état de sensibilisation et de préparation en vue d'éventuels accroissements, avec la capacité de mobiliser des compétences dans l'ensemble du système des Nations Unies et auprès de partenaires clés, notamment en gérant des listes à jour dans les domaines spécialisés.

45. Toutefois, s'il faut se tenir prêt et avoir la capacité d'élargir, cela ne signifie pas que l'on reprendrait les activités précédentes comme s'il s'agissait d'un retour à la normale. Il est nécessaire d'« appuyer sur le bouton de réinitialisation » à la fois pour la MANUL et pour l'équipe de pays des Nations Unies et redéfinir les activités afin d'accroître la pertinence de l'ONU et le rythme auquel elle répond à l'évolution de la réalité en Libye. Le passage du renforcement des capacités sur le long terme à la fourniture d'une réponse immédiate revêtira une importance critique sur tous les fronts. De plus, il sera essentiel que le système des Nations Unies dans son ensemble mette en œuvre une stratégie commune afin de tenir collectivement ses engagements concernant les priorités susmentionnées. Il faudra pour cela faire une interprétation et une analyse communes de la situation et améliorer le partage de l'information, notamment pour assurer la perception de la situation nécessaire pour opérer dans un environnement instable. À cette fin, il convient de mettre en place une cellule d'analyse conjointe de la Mission.

46. Compte tenu des priorités révisées, il est nécessaire de réexaminer la répartition des tâches entre la MANUL et l'équipe de pays sur la base de leurs avantages comparatifs. La MANUL devrait opérer au niveau stratégique, en consultation et coordination étroites avec l'équipe de pays, et mettre l'accent sur les priorités d'importance critique susmentionnées. Cela nécessiterait de conserver de vastes compétences pour fournir un appui à mon Représentant spécial dans le cadre de ses efforts de médiation. Il sera également important de faire en sorte que son équipe de médiation comprenne des planificateurs qui fourniront des conseils sur les aspects techniques de l'application de tout accord afin que les avancées progressives dans le dialogue politique s'accompagnent d'une planification progressive aux fins de l'application. Parallèlement, les activités relatives aux programmes et aux opérations devraient être menées principalement par les organismes, fonds et programmes des Nations Unies (lorsque les conditions le permettent), en partenariat avec la Mission, ainsi que par des partenaires internationaux et nationaux qualifiés. Dans le domaine de l'état de droit, les arrangements relatifs à la Cellule mondiale de coordination seraient utilisés. Quelle que soit la répartition particulière des tâches qui est décidée, il sera essentiel de mettre en place de solides mécanismes de coordination à tous les niveaux au sein du système des Nations Unies.

47. La poursuite des arrangements d'intégration existants [Représentant spécial adjoint du Secrétaire général (Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire)] est utile maintenant du fait des moyens de sécurité partagés; d'une analyse commune et d'une perception commune de la situation; et d'un appui à

l'accès et d'un engagement qui se renforcent mutuellement. Toutefois, il sera nécessaire d'examiner périodiquement l'évolution des réalités sur le terrain et leurs répercussions sur la perception de la Mission et de l'ONU dans son ensemble, en tenant compte de la nécessité d'établir une distinction claire entre les processus politiques et les réponses sur les plans humanitaire et du développement et la structure d'appui que cela exige. À ce propos, une capacité complémentaire peut s'avérer nécessaire pour prêter un appui à l'exercice efficace des fonctions de coordonnateur résident/coordonnateur de l'action humanitaire.

48. Si la situation des institutions concurrentes persiste, l'ONU devrait dialoguer avec ses homologues de tous bords, selon que de besoin, à des fins opérationnelles. Cela est vrai non seulement pour la médiation et la facilitation mais aussi pour les activités humanitaires et de développement. Cela n'entraîne aucune reconnaissance officielle par l'ONU.

VII. Observations

49. Quatre ans après la révolution, le processus de transition de la Libye est en jeu. Les aspirations de la révolution demeurent largement non réalisées. La feuille de route pour une transition démocratique n'a pas été complètement appliquée et il n'existe pas de vision cohérente de l'avenir du pays, y compris concernant l'utilisation de ses avoirs financiers considérables. Une dangereuse lutte de pouvoir à l'intérieur de la Libye a aggravé les divisions politiques, sociales, économiques et géographiques. La maîtrise d'une grande partie du pays par des milices lourdement armées, l'utilisation aveugle d'armes lourdes dans des zones civiles, les restrictions imposées aux libertés fondamentales et aux droits de l'homme et le mépris pour les institutions et services mis en place jusqu'à présent ont laissé les Libyens profondément frustrés, aspirant à la sécurité et à la stabilité et perdant confiance dans les processus politiques.

50. La situation en Libye a fondamentalement changé depuis la création de la MANUL en 2011 et s'est considérablement détériorée au cours des six derniers mois. Sur la base des conclusions de l'évaluation stratégique, il est recommandé que l'ONU s'adapte à cette nouvelle réalité en déployant une présence souple et flexible axée sur une liste de tâches limitée. La recommandation tendant à réduire la taille de la MANUL ne signifie pas que l'ONU se désengage de la Libye. Au contraire, je considère qu'en recentrant nos priorités nous serons en mesure d'optimiser notre influence concernant les priorités les plus urgentes, tandis que les progrès dans ces domaines ouvriront à leur tour la voie à un engagement accru à l'avenir. Je recommande en conséquence que les membres du Conseil de sécurité envisagent de donner à la MANUL un mandat axé sur l'appui aux processus politiques; l'appui aux institutions clés; l'appui à la fourniture de services essentiels; la coordination. À l'appui de ces priorités, la répartition des tâches entre la MANUL et l'équipe de pays des Nations Unies devrait être basée sur leurs avantages comparatifs respectifs.

51. Dans le même temps, il sera essentiel que l'ONU reste prête à accroître son engagement dans d'autres domaines lorsque les circonstances le permettront et en réponse aux besoins exprimés par les Libyens. Cette capacité de répondre rapidement à l'évolution de la situation sur le terrain sera un défi pour l'Organisation mais je suis déterminé à trouver les moyens qui lui permettront de faire preuve d'une flexibilité et d'une adaptabilité accrues. Pour que l'Organisation

reste prête, je recommande de mettre en place une capacité au sein de la MANUL chargée de nous rendre capables de répondre rapidement aux demandes des parties libyennes.

52. Je recommande une présence limitée en Libye, mais il est essentiel de faire en sorte que l'Organisation gagne en mobilité et puisse entrer dans le pays et en sortir et y gagner les endroits où sa présence est requise. Il faudra pour cela un appui aérien spécifique aux activités de médiation et un solide pont aérien entre Tunis et Tripoli. De plus, l'ONU ne pourra exercer une influence sur le terrain que si elle peut opérer avec une sécurité suffisante. À ce propos, j'appelle toutes les parties libyennes à permettre à l'ONU de mener ses activités en veillant à ce que son personnel puisse se déplacer librement et en sécurité.

53. Ces recommandations partent de l'hypothèse que la situation s'améliorera ou ne changera pas. Cependant, si les efforts de médiation échouent et que la situation continue de se détériorer, le Conseil de sécurité pourra choisir parmi les différentes mesures susceptibles d'être jugées appropriées que lui offrent les résolutions existantes.

54. La reconstruction de l'État libyen ne réussira que si les autorités libyennes s'approprient totalement le processus. À ce propos, je les encourage à tirer pleinement parti de l'action de l'ONU et de ses partenaires en identifiant des personnes référentes et des capacités claires et fiables dans chaque institution, qui soient acceptées par l'ensemble des pouvoirs publics, comme point d'entrée pour l'assistance internationale. Les initiatives de l'ONU et de la communauté internationale ont besoin d'interlocuteurs libyens prévisibles et résolus.

55. Il est de plus en plus urgent de relever les défis auxquels la Libye est confrontée, avant tout par les Libyens eux-mêmes, mais aussi par l'ONU et les partenaires régionaux et internationaux de la Libye. La stabilité et la sécurité de la Libye auront des effets non seulement sur la Libye mais aussi sur les pays et régions voisins ainsi que sur la paix et la sécurité internationales. Aider les Libyens à remettre sur les rails le processus de démocratisation devrait par conséquent demeurer une priorité pour la communauté internationale. L'ONU se tiendra prête à assumer son rôle mais les États Membres doivent également revoir leurs engagements à l'égard de la Libye. Tous ceux qui ont aidé les Libyens à l'emporter sur le régime de Kadhafi doivent encore aider à mener à bien la transition et être prêts aussi à agir au lendemain de l'adoption d'un accord politique. À ce propos, il sera essentiel de mobiliser des ressources suffisantes.

56. Je tiens à remercier mon Représentant spécial, M. Bernardino León, ainsi que le personnel de la MANUL et de l'équipe de pays des Nations Unies pour avoir poursuivi leur dur labeur en dépit de circonstances incertaines et parfois dangereuses, ainsi que pour l'appui qu'ils ont fourni à l'évaluation stratégique. Je remercie également toutes les parties prenantes libyennes qui ont partagé leurs vues avec l'ONU durant ce processus d'examen et les partenaires internationaux pour leur appui continu.