

«La neutralité reste indispensable»

Le président du CICR Peter Maurer* s'exprime sur la guerre et la paix

Interview réalisée par Roger Köppel, le 6 octobre 2022

(Réd.) En tant que président du Comité international de la Croix-Rouge, Peter Maurer a visité les foyers de conflit de ce monde. Dans la dernière interview de son mandat, il se montre prudemment optimiste. Dans le conflit ukrainien, le droit international humanitaire est à nouveau mieux respecté, selon Peter Maurer. Le rôle de médiateur neutre reste indispensable dans la lutte pour la paix.

Weltwoche: Monsieur Maurer, nous vivons des jours dramatiques. Les gazoducs Nord Stream 1 et 2 ont été endommagés par un acte présumé de terrorisme d'Etat. Le président russe Vladimir Poutine règle ses comptes avec l'Occident dans un discours significatif. La possibilité d'une attaque nucléaire est évoquée comme un événement normal. Vous avez de l'expérience concernant les guerres et les crises, vous êtes depuis longtemps président du «Comité international de la Croix-Rouge» (CICR): comment situez-vous ces événements? Où va le monde?

Peter Maurer: Pour le CICR, les guerres et les conflits font partie du quotidien. C'est pourquoi je n'ai pas été effrayé outre mesure lorsque j'ai entendu parler de ces événements. Cela ne signifie pas que je les prenne à la légère. Dans quelle direction le monde se dirige, je ne peux pas le dire. Les intentions profondes des décideurs politiques et militaires restent un mystère, et ce, également pour le président du CICR. Mais ce que je sais par expérience, c'est que plus le langage de la guerre est présent de manière radicale dans l'opinion publique, plus il sera difficile de revenir à la paix et à la réconciliation.

Si je vous comprends bien, en tant que diplomate, en tant que forgeron de mots dans les relations



Peter Maurer, 2012, Syrie (Photo ICRC)

internationales, qui possède toujours une balance d'or dans ses bagages, vous observez un dangereux déchaînement du vocabulaire, un décroisement du langage dans le contexte de la guerre en Ukraine?

Oui, c'est cela. Sur le plan rhétorique, la guerre en Ukraine est menée sans ménagement depuis 2014. Lorsque les dirigeants politiques donnent à l'un ou à l'autre camp une légitimité indirecte pour une intensification de la guerre avec des concepts radicaux, c'est toujours dangereux. Cela conduit souvent les commandants sur le terrain à se sentir autorisés à escalader la guerre dans la mesure de leurs possibilités. C'est pourquoi nous sommes toujours inquiets lorsque la guerre n'est pas seulement menée avec des armes, mais également avec des mots.

* Peter Maurer est né en 1956 à Thoun, en Suisse. Il a étudié l'histoire et le droit international à Berne, où il a également obtenu un doctorat. En 1987, il est entré dans le service diplomatique suisse et a occupé différents postes à Berne et à Pretoria avant d'être muté à New York en 1996 en tant qu'observateur permanent adjoint de la mission de la Suisse auprès des Nations Unies. En 2000, il a été nommé ambassadeur et chef de

la Division Sécurité humaine à la Direction politique du Département fédéral des Affaires étrangères. De 2004 à 2010, il a été chef de la Mission permanente de la Suisse auprès des Nations Unies, puis secrétaire d'Etat au Département fédéral des Affaires étrangères. Il a été président du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) du 1^{er} juillet 2012 jusqu'à sa démission fin septembre 2022.

Pourquoi la guerre en Ukraine est-elle si chargée sur le plan rhétorique?

La guerre en Ukraine s'est invitée dans le système de communication mondial depuis février 2022. Cela n'a jamais été le cas pour les guerres des dix dernières années. Les belligérants syriens se sont également exprimés de manière controversée, sans que l'opinion publique mondiale ne soit aussi captivée. En Ukraine, l'enjeu géopolitique est bien plus important. L'attention est donc plus grande.

En tant que président du CICR, que pouvez-vous faire contre cette rhétorique belliciste enflammée? Pouvez-vous faire seulement quelque chose?

Notre instrument est le vocabulaire quelque peu technocratique des Conventions de Genève. Nous le rappelons sans cesse à toutes les parties concernées. On peut par exemple qualifier l'autre de «partie à la guerre» ou d'«ennemi tortionnaire et terrible». Cela fait toute la différence. La rhétorique de l'escalade satisfait certains groupes de soutien. Cela peut éventuellement rester sans conséquences directes pendant un certain temps. Mais, ces groupes peuvent brusquement exiger la mise en œuvre de ces paroles martiales. C'est pourquoi la surenchère rhétorique est un danger permanent. Et lorsque cette rhétorique est relayée dans un système de communication global, il est d'autant plus difficile de ramener une discussion plutôt que des faits.

Venons-en aux faits. Parlons de la guerre en Ukraine. Comment faut-il la classer? En quoi se distingue-t-elle des autres guerres auxquelles vous avez assisté, en deçà de l'intérêt global?

C'est un conflit interétatique avec des armées régulières. Au cours des dix dernières années, nous avons souvent eu affaire à des belligérants qui n'avaient jamais entendu parler des Conventions de Genève. C'est différent dans la guerre en Ukraine. La plupart des participants appartiennent à une armée régulière. Cela signifie qu'ils sont formés au droit international humanitaire. Ils connaissent les normes internationalement reconnues en matière de conduite de la guerre. Nous constatons qu'il y a de réels efforts des deux côtés pour ne pas laisser ce conflit s'envenimer complètement. En anglais, on utilise le terme «precautions». Il y a des précautions à prendre vis-à-vis de la population civile. Nous observons un décalage entre la radicalité

des paroles d'une part et les actes sur le terrain d'autre part.

Le «New York Times» a récemment rapporté, en se référant à des officiels américains, que le nombre de victimes civiles dans la guerre en Ukraine était inhabituellement bas par rapport au nombre de victimes militaires. En termes relatifs, peu de civils sont tués dans cette guerre. Cela correspond-il à vos constatations?

Oui, cela correspond à mes informations. Depuis la Première Guerre mondiale, la part des victimes civiles dans les guerres n'a cessé d'augmenter, et plus encore dans les conflits déstructurés à caractère terroriste de ces dix ou quinze dernières années. J'ai dit un jour, en parlant de la Syrie: «Si l'on veut survivre dans cette guerre, le mieux est de mettre un uniforme.» En effet, peu de combattants ont perdu la vie pendant la guerre en Syrie, mais les civils ont été bien plus nombreux. La guerre d'Ukraine marque un renversement de tendance. Cela ne fait aucun doute.

Intéressant. Cela ne se reflète guère dans l'opinion publique.

Oui, j'ai aussi cette impression.

Au lieu de cela, on lit beaucoup de choses sur de prétendues atrocités. Pouvez-vous nous en parler? Avez-vous constaté qu'il y a davantage de violations du droit international humanitaire dans cette guerre que dans d'autres conflits comparables?

Si nous nous penchons uniquement sur le droit international humanitaire – c'est-à-dire sur la question de savoir comment la guerre est menée et si les normes des Conventions de Genève sont respectées –, nous constatons que oui, il y a des violations. Mais de telles violations existent dans toutes les guerres. Je ne veux pas dire à quel point elles sont graves en Ukraine et qui en est responsable dans chaque cas. Lorsque nous constatons une violation du droit international humanitaire, nous en informons la partie responsable dans un rapport confidentiel. Nous sommes convaincus que c'est de cette manière que nous pouvons contribuer à l'amélioration de la situation plutôt que par des accusations publiques.

Comment procédez-vous lors d'entretiens aussi délicats?

Ma phrase standard vient de *Gotthelf*: «C'est dans la maison que doit commencer ce qui doit briller dans la patrie.» Je dis aux commandants de guerre: «Je ne veux pas discuter avec vous pour savoir si les autres ont fait quelque chose de mal. Je veux discuter avec vous pour savoir si vous avez fait quelque chose de mal. Notre objectif à tous doit être d'empêcher à l'avenir les violations du droit international humanitaire. Et soyez assurés que je dis la même chose à l'autre partie.»

Vous décrivez cela comme s'il s'agissait d'une discussion désagréable mais quotidienne avec un collaborateur récalcitrant. Pourtant, en tant que président du CICR, vous devez aussi serrer la main d'un «boucher» pour aider un prisonnier. Comment avez-vous géré cela?

Il faut rester pragmatique, accepter d'autres points de vue, même extrêmes.

Dans un monde de moralisme pandémique, une telle démarche est observée avec méfiance. On a vite fait de dire que la Croix-Rouge subvertit la lutte et la proscription de toute forme de guerre en humanisant la conduite de la guerre. Que répondez-vous à cela?

Ce reproche est aussi vieux que la Croix-Rouge elle-même. Tous les présidents du CICR y ont été confrontés. *Florence Nightingale* avait déjà reproché à *Henry Dunant* d'avoir humanisé la guerre en fondant le CICR. La réponse de Dunant était en substance la suivante: «Non, si nous essayons de soumettre la guerre à quelques règles simples et de l'humaniser, nous faisons un premier pas vers la paix. La réconciliation se produit lorsque nous amenons les belligérants à résoudre leurs conflits dans un sens humanitaire.»

Comment percevez-vous le débat actuellement?

J'observe autour de la guerre en Ukraine un mélange notoire d'arguments *ius ad bellum* et d'arguments *ius in bello*. En tant qu'acteurs humanitaires, nous ne nous occupons pas des raisons d'une guerre. Nous n'avons pas pour mission d'en rechercher les causes ni d'en désigner les responsables. Le droit international humanitaire s'occupe des normes dans la guerre. Et c'est là qu'il faut retenir: tous les morts en Ukraine ne sont pas le résultat d'une violation du droit humanitaire international. En tant qu'intermédiaire neutre, nous devons être précis sur ce point, sinon nous mettons notre crédibilité en danger.

Face au mal, on ne peut pas être neutre, rétorquent les critiques de la neutralité. Vous êtes docteur en histoire. Que pensez-vous de cet argument?

Je n'aime pas les oppositions entre le bien et le mal. Plus on est informé sur un sujet, plus il est difficile de distinguer le bien du mal. Il y a une ligne très fine entre comprendre et excuser. Comprendre est important, nous nous trouvons alors dans le domaine de l'herméneutique. Dans ce domaine, on peut aussi essayer d'exercer une influence. Je ne peux pas aller voir un commandant en chef ou un ministre de la Défense en guerre pour l'insulter. Il faut trouver des mots qui lui permettent de comprendre quelque chose, de changer quelque chose. En revanche, si l'on entre dans la pensée manichéenne opposant le noir au blanc, on a du mal à en sortir.

Cela signifie-t-il que vous n'avez jamais regardé le mal en face dans votre travail?

Je ne crois pas. Mais cela dépend peut-être aussi de moi, du spectateur. Si l'on s'oriente fortement vers des personnes – en les identifiant comme des moteurs décisifs de l'évolution historique –, on a plutôt tendance à reconnaître le mal. Mais dès que l'on intègre des structures dans sa réflexion, il devient plus difficile de penser en termes d'unicité. Le cas échéant, on dépersonnalise trop.

Les détracteurs de la neutralité vous reprochent justement de sous-estimer la nature de loup de l'homme. Il existerait un type de politicien dont la soif de terres serait insatiable et que l'on ne pourrait que combattre.

Cet argument suit une logique extrême de la théorie politique, une logique de radicalité politique. Je pense qu'elle est irresponsable. Les guerres sont un fait, elles l'ont toujours été, bien avant la création du CICR. Notre mission est de garantir un espace de protection humanitaire dans les guerres. Nous ne pouvons le faire que si nous sommes neutres et reconnus par tous les belligérants. Je n'ai jamais vu quelqu'un nous reprocher notre neutralité après que nous lui ayons sauvé la vie. Les guerres ne se terminent pas par des attributions telles que «bon» et «mauvais», mais par un travail concret de réconciliation et de médiation, par exemple par un intermédiaire neutre. Sans vouloir en faire trop: le CICR a tout de même reçu quatre fois le prix Nobel de la

paix. Notre approche ne peut pas être totalement erronée.

Le diplomate suisse Paul Widmer a écrit à propos du moment irritant de la neutralité: «En temps de guerre, elle rappelle la paix en se tenant à l'écart, et en temps de paix, elle rappelle discrètement la possibilité d'une guerre.» De tels points de vue différenciés ont aujourd'hui pratiquement disparu de l'opinion publique. Celui qui est neutre se rend suspect de soutenir l'agresseur. La Suisse aussi se voit confrontée à ce reproche. Quelle est l'importance de la neutralité suisse pour le travail du CICR?

Pendant longtemps, le CICR a été perçu comme faisant partie de la Suisse officielle. Qu'un conseiller fédéral ou un président du CICR s'exprime sur la neutralité, cela revenait presque au même pour le public. Mes deux prédécesseurs, *Cornelio Sommaruga* et *Jakob Kellenberger*, ont réussi à établir une neutralité autonome du CICR. C'est leur mérite historique.

Pourquoi est-ce si important?

Parce que la proximité du CICR avec la Suisse a souvent prêté à confusion. On se référait au CICR quand on parlait de la politique suisse et inversement. Ce n'est plus guère le cas aujourd'hui. Cela nous facilite la tâche. Cependant, le CICR a toujours son siège en Suisse, qui reste aussi l'Etat dépositaire des Conventions de Genève. Il y a des liens historiques très riches. De ce point de vue, il est utile au CICR que la Suisse interprète sa neutralité de manière plus ou moins cohérente.

Le ministre russe des Affaires étrangères a publiquement demandé à la Suisse de revenir à la neutralité. Manifestement, la Russie ne reconnaît plus la Suisse comme neutre. Est-ce un problème pour le CICR?

Cela peut être un sujet de discussion ici ou là, mais cela n'affecte pas notre travail. Jusqu'à présent, nous avons pu expliquer à tous les belligérants que nous étions indépendants et que nous ne serions pas touchés par un éventuel changement de signification de la neutralité suisse.

Jusqu'en 1993, seuls des Suisses travaillaient pour le CICR. Aujourd'hui, 35% des collaborateurs proviennent d'autres pays. En quoi cela a-t-il changé le CICR?

Nous comptons dans notre personnel 22 000 personnes de plus de 130 pays. Tous, ou du moins presque tous, ont assimilé nos principes fondamentaux de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. Le CICR a une forte culture d'entreprise. Cela me remplit de joie, de fierté. Dans de nombreux pays, nous avons des collaborateurs locaux qui sont familialement touchés par la guerre et qui pourraient donc légitimement donner leur cœur à l'un ou l'autre des belligérants. Malgré cela, ils font du travail humanitaire sur le terrain.

Autrefois, le passeport suisse était considéré comme une garantie de neutralité. Aujourd'hui, c'est peut-être plutôt le contrat de travail du CICR. Lors de la dernière Assemblée des délégués, une résolution a été adoptée: la neutralité, l'impartialité et l'indépendance restent des principes immuables du *Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*. Les Sociétés nationales russe et ukrainienne ont également soutenu cette résolution.

Le CICR a toujours travaillé discrètement et n'a même pas accusé publiquement l'Allemagne nazie et ses camps d'extermination. Seul votre prédécesseur Jakob Kellenberger s'est écarté de ce principe. Il a critiqué les Etats-Unis pour les bombardements de civils et le manque d'accès aux prisonniers de guerre en Irak ou à Guantánamo. Quelle est votre position sur les actions publiques?

L'objectif du CICR doit toujours être d'obtenir un progrès pour les personnes concernées par la guerre. Cela est généralement plus possible dans le cadre d'un entretien confidentiel avec les belligérants que par des accusations publiques. Il peut y avoir des exceptions. Prenons l'exemple des camps d'extermination nazis. Lorsque l'on dispose d'informations privilégiées sur des crimes aussi horribles, il est préférable de les rendre publiques. C'est aujourd'hui un consensus au sein du CICR. Le silence à l'époque était une erreur. C'est au cas par cas que l'on décide si la publicité conduit à une meilleure protection des personnes concernées ou si, au contraire, elle les met davantage en danger. C'est l'une des tâches les plus difficiles d'un président.

L'impression que vous êtes plutôt du genre discret est-elle fondée?

Oui, c'est sans doute vrai. Si je vois, ne serait-ce qu'une chance minime, de faire un pas en avant

par le biais de la confidentialité, je choisis cette voie.

D'autres dans votre position seraient tentés de découvrir l'archange en eux et de se lancer dans la lutte contre le diable.

La voie que j'ai choisie correspond à ma conception du droit. Je crois au droit par le discernement, pas au droit par la contrainte. Et le discernement est plus facile à obtenir dans le cadre d'un entretien confidentiel que par des exhortations publiques. Je constate toutefois que le CICR est pratiquement la seule organisation qui maintient encore cette hypothèse. Le droit n'est généralement plus envisagé que dans la perspective de sa possible violation et de sa nécessaire sanction par des instances supérieures. Je pense que c'est une erreur.

Puis, il y a une deuxième réflexion: on demande souvent au CICR de dire enfin quelque chose. Je suis étonné par le nombre de personnes qui pensent qu'il suffit de dire quelque chose pour que les choses avancent. Ce qui m'intéresse, ce sont les améliorations concrètes des conditions de vie des personnes dans les régions en guerre.

Pour être président du CICR, faut-il être un optimiste inébranlable? Quelqu'un qui croit en toutes circonstances à la bonté de l'être humain?

Je ne sais pas si l'on doit l'être. Personnellement, j'ai toujours cherché le positif et j'ai essayé de l'aborder. Je ne suis pas quelqu'un qui se plaint de ce qui va mal. Ce n'est pas mon genre. En fin de compte, il est de notre devoir de trouver toujours de nouveaux moyens de rendre la vie plus simple.

Est-ce pour cela que vous avez encore étudié le droit international? Les historiens regardent le monde. Les juristes le transforment.

D'accord. Le droit international, et surtout le droit international humanitaire, est une tentative de faire triompher le droit par le consensus. Il s'agit d'un accord volontaire basé sur la compréhension de la raison.

Malheureusement, cela ne fonctionne pas vraiment, sinon il n'y aurait plus de guerres. Où voyez-vous un progrès général vers la paix?

Dans une grande partie du monde, il y a une judiciarisation, une plus grande prévisibilité. D'un autre côté, nous avons assisté à de nombreux



Hassaké, camp de réfugiés d'Al-Hol, Syrie. Visite du président du CICR, Peter Maurer, 12 mai 2022. (Photo CICR, S.N.)

conflits non réglés au cours des dix ou quinze dernières années. Y a-t-il un progrès général? Pour le dire de manière positive: il n'y a jamais eu autant de personnes en bonne santé et bien formées. Le revers de la médaille, c'est que pour les plus pauvres du monde, l'équation ne fonctionne pas. Et nous parlons ici d'un à deux milliards de personnes.

Monsieur Maurer, vous quitterez la présidence du CICR à la fin du mois de septembre. C'est la fin d'une longue carrière exceptionnellement réussie dans le monde de la diplomatie. Avant de prendre vos fonctions actuelles, vous étiez secrétaire d'Etat au Département fédéral des Affaires étrangères. Auparavant, vous aviez représenté la Suisse à l'ONU. En résumé, qu'avez-vous appris pour la vie en tant que diplomate?

La capacité d'identifier un point d'atterrissage commun dans les négociations. Il y a des expériences et des styles différents. Tout est théâtre, mais parfois on joue la comédie, parfois le mélodrame. Premièrement, j'ai appris à identifier mes propres intérêts. Deuxièmement, j'ai appris à reconnaître les intérêts de l'autre. Troisièmement, la diplomatie est un métier, mais aussi un art, l'art du possible. C'est cet aspect artistique, créatif, qui me fascine le plus.

Qu'avez-vous appris en travaillant dans les zones de guerre du monde entier?

J'ai toujours été impressionné par la résistance, la capacité de souffrance et la vitesse d'adaptation des personnes et des sociétés dans les conditions les plus difficiles, voire inhumaines. Lorsqu'on m'a tendu un micro après un retour de Syrie et qu'on m'a demandé ce que cela faisait

d'arriver ici à l'aéroport de Zurich, j'ai dit: «C'est un scandale.» J'entendais par là le côté lisse, intact, les problèmes de luxe débattus ici, alors que des gens se battent pour leur vie nue dans d'autres pays.

Cela semble tout de même assez émotionnel. D'habitude, vous semblez très sobre lorsque vous parlez de votre travail. Pourtant, vous avez vu des abîmes humains, vous avez été confronté à la violence, à la torture et à la mort. Comment avez-vous réagi?

Ces images d'horreur que vous évoquez n'ont pas perlé sur moi comme une goutte de pluie sur un imperméable. Ce serait une fausse impression. L'art consiste à ne pas se laisser abattre, mais à en tirer une motivation pour son propre travail. Ce que j'ai observé sur moi-même: la confrontation directe avec l'horreur était généralement moins grave pour moi que la confrontation médiatique avec celle-ci. La transmission médiatique est presque toujours orientée de manière unidimensionnelle vers la misère.

Lorsque j'ai visité une terrible prison ou un hôpital mal équipé, j'y ai aussi rencontré des gens qui riaient et mangeaient ensemble. Des études sur l'Holocauste montrent que la deuxième génération de personnes concernées a souvent subi des traumatismes plus graves que la première génération. Les récits ont eu plus d'impact

que les expériences vécues. Les journalistes en particulier devraient en être conscients: les exagérations peuvent perpétuer et aggraver les traumatismes.

Ou bien perpétuer et aggraver une politique erronée. Nous avons commencé la discussion avec les mauvaises nouvelles du présent. J'aimerais la conclure par un message de confiance: comment organiser la paix en Ukraine?

Il existe un proverbe américain bien connu: «Celui qui n'a qu'un marteau comme outil voit un clou dans chaque problème». Au risque que vous me voyiez comme l'homme au marteau, je vous donne la réponse classique du diplomate: il est important de rester en contact les uns avec les autres. Nous savons, grâce à des centaines d'autres conflits dans le monde, qu'il arrive un moment où il faut à nouveau se parler. Et ce moment est difficile à organiser s'il doit surgir de nulle part. C'est pourquoi il faut ce que l'on appelle communément «Track II», des canaux de discussion non officiels qui permettent aux belligérants de mieux comprendre la partie adverse. La diplomatie doit être la plus active lorsque la situation semble la plus désespérée. Le CICR rend ici des services indispensables.

*Source: «Die Weltwoche», n° 40, 6 octobre 2022
(Reproduction avec l'aimable autorisation de l'éditeur)
(Traduction «Point de vue Suisse»)*