

## Entretien avec Peter Maurer\*

Président du Comité international de la Croix-Rouge



*Peter Maurer a fait des études d'histoire et de droit international à Berne, où il a obtenu un doctorat. En 1987, il est entré au service de la diplomatie suisse et a occupé divers postes à Berne, Pretoria et New York. En 2000, il a été nommé ambassadeur et chef de la division chargée de la sécurité humaine au sein de la Direction politique du Département fédéral des affaires étrangères à Berne et, en 2004, il est devenu ambassadeur et représentant permanent de la Suisse auprès des Nations Unies à New York. En janvier 2010, M. Maurer a été nommé secrétaire d'État aux Affaires étrangères à Berne. Il a succédé à Jakob Kellenberger à la présidence du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) le 1<sup>er</sup> juillet 2012.*

\* Cette interview a été réalisée le 10 octobre 2012 au siège du CICR, à Genève, par Vincent Bernard, rédacteur en chef de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, et Elvina Pothelet, assistante de rédaction. La version anglaise de cette interview est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, N° 888, hiver 2012.

*Dans cet entretien, M. Maurer livre ses réflexions sur l'histoire du CICR et donne son point de vue sur l'évolution de l'institution ainsi que sur les défis qui attendent le secteur humanitaire et le CICR en particulier.*



### **Quel regard portez-vous sur ce 150<sup>e</sup> anniversaire ?**

Ce 150<sup>e</sup> anniversaire est une date importante dans l'histoire du CICR et l'occasion de mener une réflexion sur l'orientation future de l'institution. Si les fondateurs du CICR ont eu la vision d'une organisation internationale de bienfaisance active sur plusieurs continents, ils n'avaient certainement pas conscience à l'époque du vaste mouvement de solidarité qui, dans les décennies suivantes, allait naître pour se porter au secours des blessés et des malades sur les champs de bataille, des prisonniers de guerre détenus loin de leur pays d'origine et des millions de civils touchés par les conflits armés. Cette vision humanitaire et ce mouvement durent depuis 150 ans et, malgré de nombreux défis, ils ont apporté une contribution unique pour atténuer les effets des conflits armés et autres situations de violence sur les populations vulnérables.

Historien de formation, je me rends bien compte que le 150<sup>e</sup> anniversaire de notre institution n'a pas de signification objective majeure ; en général, ce ne sont pas les anniversaires qui sont à l'origine des événements importants de l'Histoire. Mais c'est un nombre symbolique qui a le pouvoir d'évoquer des générations d'expérience à mettre à profit. Le recul de l'Histoire nous permet de porter un regard critique sur l'avenir. Cet anniversaire est pour nous l'occasion de mieux comprendre notre identité et nos origines, et d'analyser par le menu ce que nous avons accompli par le passé en vue de tracer le chemin à suivre à l'avenir et d'être mieux préparés à affronter les défis qui nous attendent. Nous devons chercher à déterminer quels seront les domaines particulièrement pertinents dans les années à venir, pour rendre encore plus adaptée et efficace l'action du CICR dans les crises humanitaires et sa capacité à atteindre les populations en détresse. Plus qu'une occasion de s'autocongratuler, ce 150<sup>e</sup> anniversaire devrait être un moment propice à la réflexion sur l'avenir et à la remotivation. Après tout, ce qui nous motive dans notre travail n'a pas changé depuis les dernières pages d'*Un souvenir de Solférino*, le livre révolutionnaire d'Henry Dunant. Ce qui change, cependant, c'est la manière dont l'institution adapte sa réponse aux différents types de conflits et aux différents contextes. J'estime donc que ce 150<sup>e</sup> anniversaire est un symbole puissant qui devrait nous inciter à réfléchir, à nous adapter et, ce faisant, à faire le plein d'idées nouvelles et d'énergies pour l'avenir.

### **Comment décririez-vous l'évolution de l'identité du CICR ?**

Pendant mes premiers mois dans l'institution, j'ai été frappé par la forte identité qui se dégage de notre *modus operandi* : la volonté d'être aux côtés des victimes, d'agir en fonction des besoins et non pas des préoccupations politiques, d'adapter la réponse

humanitaire au contexte et de combiner les activités d'assistance, de protection et de prévention. Dans les situations de conflit armé, la violence armée et les déplacements que subissent les populations sont la conséquence directe de décisions prises par les parties. Dans un tel contexte, les activités d'assistance, de protection et de prévention sont incontestablement liées. On ne peut pas porter protection ou assistance aux groupes vulnérables sans se préoccuper du rôle et des politiques des belligérants à l'égard de ces populations. Pourtant, comme nous l'avons vu ces dernières années, les parties à un conflit armé acceptent plus facilement la fourniture de secours que la surveillance de leurs politiques envers les civils. Les programmes d'assistance demandent souvent des capacités logistiques et opérationnelles considérables, mais ce sont les stratégies de protection qui permettent d'assurer un accès rapide et sans encombre aux populations en détresse. Combiner efficacement ces différents aspects demeurera un défi majeur, mais aussi une opportunité pour notre institution.

Je pense aussi que ce que nous définissons comme central dans l'action du CICR mérite d'être examiné avec attention. Ces dernières années, nous avons vu le CICR renforcer ses opérations dans les situations de violence autres que les conflits armés au sens strict – autrement dit, à des situations se situant en deçà du seuil d'application du droit international humanitaire, mais qui se caractérisent par d'autres formes de violence et sont régies par le droit national et les droits de l'homme. Nous travaillons de plus en plus dans des contextes fragiles qui ne sont pas des conflits armés et je partage le raisonnement qui nous a amenés à le faire. En même temps, l'impression que les conflits armés sont moins nombreux aujourd'hui me semble trompeuse ; le passé récent nous a montré que c'était tout le contraire. En fait, s'il y a certainement moins de conflits armés traditionnels entre États, l'analyse des situations dans lesquelles nous travaillons aujourd'hui montre que l'on se dirige vers un avenir dans lequel il y aura une persistance, voire une recrudescence des conflits classiques entre belligérants armés (c'est-à-dire entre acteurs étatiques et non étatiques), avec des configurations que l'on croyait dépassées il y a quelques années.

Il est donc important, à mon avis, de se concentrer sur l'origine et le cœur de notre mandat, à savoir les conflits armés et autres situations de violence, ainsi que la protection des populations civiles. Nos domaines d'activité essentiels sont, tout naturellement, la santé, l'eau et l'assainissement, ainsi que l'alimentation et la nutrition dans les sociétés fragiles. Au-delà de ces activités fondamentales, nous ne sommes que trop conscients que le monde se complexifie, que les problèmes sont interconnectés, qu'il n'y a pas de frontière absolue entre une thématique et l'autre et que nous devons faire preuve de souplesse – comme par le passé – pour pouvoir orienter notre action sur les besoins humanitaires les plus pressants. Ma première impression, après quelques mois à la tête du CICR, est que nous sommes très clairement sur la bonne voie et que nos activités sont en phase avec le cœur de notre mandat.

### **Comment voyez-vous les relations du CICR avec la communauté humanitaire ?**

La communauté humanitaire, à l'instar des acteurs qui la composent, a profondément changé depuis quelques décennies. Les organisations humanitaires, ou du moins celles qui prétendent avoir un mandat ou une vocation humanitaire, sont beaucoup plus nombreuses. Je crois qu'il faudra nous employer à définir plus clairement nos relations avec elles, soit par une coopération plus étroite (dans la mesure du possible), soit par une affirmation plus nette de ce qui nous distingue d'elles, selon le contexte. Ces dernières années, le CICR a lui-même reconnu – dans sa Stratégie 2011–2014<sup>1</sup> – la nécessité de définir ses partenariats avec les autres acteurs de la communauté humanitaire. Personnellement, je crois que pour réussir à atteindre ses objectifs et à s'acquitter de son mandat, le CICR devra de plus en plus interagir avec d'autres acteurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Identifier les bons partenaires et coopérer avec eux me semble être la voie à suivre pour être plus efficaces dans la poursuite de notre objectif, à savoir l'accès aux victimes.



S'agissant des activités d'assistance et de protection, je pense qu'en règle générale nous devons intensifier nos efforts dans les domaines où le CICR apporte clairement une plus-value aux populations vulnérables, en particulier lorsqu'il est question d'obtenir un accès immédiat aux populations les plus touchées. Vu le nombre croissant d'organisations, il est essentiel de coordonner les secours pour que les victimes reçoivent l'aide dont elles ont le plus besoin, au moment où elles en ont besoin. Ce qui est nouveau, c'est la nécessité d'échanger et de communiquer avec ces autres acteurs, de comprendre ce qu'ils font et de réfléchir aux domaines dans lesquels une coopération est possible ou nécessaire et à ceux qui doivent rester spécifiques à chacun. Il faut aussi réfléchir aux meilleurs moyens de coopérer pour mobiliser les

1 Note de la rédaction : voir *La Stratégie du CICR 2011–2014 – Répondre toujours mieux aux besoins des victimes*, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/publication/p4050.htm> (dernière consultation en novembre 2012).

ressources nécessaires, dans l'intérêt des victimes, et de répondre aux préoccupations des donateurs en termes de coordination des secours.

L'étendue de la coopération peut varier selon le contexte et le domaine d'activité. J'en ai eu clairement la confirmation pendant ma visite en Syrie. Je ne vous donnerai que deux exemples : tout d'abord, en visitant un entrepôt de secours alimentaires, je me suis aperçu que les stocks destinés à être distribués à la population syrienne étaient composés et organisés différemment selon l'organisation qui les avait fournis (le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Programme alimentaire mondial, le CICR ou le Croissant-Rouge du Qatar). Ne serait-il pas utile de renforcer la coopération de manière à se mettre d'accord sur les besoins et sur la meilleure manière de distribuer cette aide ? Le même jour, je me suis entretenu avec les autorités syriennes sur la question des visites de prison. Une des questions qui les préoccupaient était de savoir à qui étaient destinés les rapports du CICR. Il est crucial de garantir la confidentialité de ces rapports et des recommandations faites aux autorités pour obtenir, en contrepartie, que les modalités de travail du CICR soient respectées, à savoir la possibilité de s'entretenir sans témoin avec les détenus, l'accès à la liste complète des prisonniers, la possibilité de répéter les visites dans un même lieu de détention, etc. À la différence de l'aide alimentaire par exemple, il est essentiel dans ce cas de travailler en bilatéral avec les autorités. Pour moi, ce sont là deux exemples qui illustrent bien la nécessité et les limites de la coopération entre le CICR et d'autres organisations.

À mon sens, cette coopération ne se fera pas seulement sur le terrain, au niveau pratique. Pour bien travailler ensemble, il faut savoir sur quoi on collabore et jusqu'où. À cet égard, j'ai un rôle à jouer au niveau stratégique : il s'agit en effet de mener des discussions de fond avec nos principaux partenaires, de nous concerter régulièrement avec les grandes organisations non gouvernementales (ONG) telles que Médecins Sans Frontières (MSF), OXFAM ou Save the Children et de travailler avec les responsables des principales agences onusiennes actives dans l'humanitaire tels que le Haut Commissaire pour les réfugiés, le Haut Commissaire aux droits de l'homme, les directeurs généraux de l'Organisation mondiale de la Santé et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance et, bien sûr, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA).

### ***En quoi le CICR est-il unique aujourd'hui ?***

La spécificité du CICR tient au cœur de son mandat. L'une des questions qui m'ont beaucoup préoccupé pendant mes premières missions sur le terrain a été de savoir si l'action du CICR sur le terrain pouvait être clairement identifiée et reliée aux principales activités et à l'identité de l'institution. Ce que nous faisons est-il suffisamment en phase avec notre mandat ? Il y a des domaines d'activité qui me semblent d'une importance stratégique. Par exemple, je ne peux pas m'imaginer un CICR qui, à l'avenir, n'aurait pas une vision très claire et des connaissances très approfondies dans le domaine de l'assistance médicale et de la fourniture de services de santé en temps de crise. De même, je ne peux pas concevoir un CICR qui ne serait pas extrêmement

compétent sur toutes les questions liées à la protection des détenus : les hôpitaux et les prisons sont des lieux où le CICR se doit d'être présent. Ensuite, on peut tout à fait discuter de ce qui est au cœur de notre activité et de ce qui va au-delà. Dans un monde où l'on use et abuse de l'adjectif « humanitaire », je me dois de préciser que ce que nous faisons se rapporte à un mandat clair et à une identité bien précise de l'institution.

Tout ce que nous faisons doit être lié aux conflits armés et autres situations de violence : il ne doit y avoir aucun doute dans les esprits à ce sujet, pas plus que sur le fait que nous nous occuperons toujours des blessés et des malades sur les champs de bataille, suivrons la situation des détenus et nous efforcerons de soutenir les systèmes de santé et de répondre à d'autres besoins humanitaires fondamentaux afin de sauver des vies en temps de crise. Venir en aide aux populations en détresse en leur apportant des secours essentiels demeurera au cœur de notre action. Pour moi, c'est véritablement ce qui fait notre identité.

Lors de ma récente visite au centre orthopédique du CICR à Kaboul, il m'est apparu avec évidence que ce que nous faisons est non seulement utile, mais aussi fondamental par rapport à la mission du CICR, qui est d'apporter assistance et protection à tous ceux qui en ont besoin. Si les blessés de guerre y sont traités, ce ne sont pas les seuls. Et je pense qu'il est primordial d'avoir un centre orthopédique qui ne se contente pas de traiter les victimes de la guerre, mais réponde aux besoins orthopédiques de la population en général. Cela dit, il importe aussi que les activités du CICR découlent de son mandat premier. Je ne vois pas l'avantage que nous aurions à laisser s'élargir démesurément notre surface opérationnelle. Cela ferait de nous un acteur de développement traditionnel. Nous perdriions au change, et la communauté humanitaire avec nous, si nous n'avions pas toujours le souci de remplir d'abord et surtout notre mission. Il s'agit d'éviter de se diriger vers des activités que d'autres seraient mieux à même de mener.

### ***Quels sont les défis auxquels le CICR fait face aujourd'hui ?***

Je constate d'abord que notre principal défi est d'affirmer et de définir, à travers notre action et notre coopération avec les autres acteurs, ce qu'est une action humanitaire neutre, indépendante et impartiale. Malheureusement, de nos jours, de nombreuses parties instrumentalisent les crises humanitaires pour atteindre des objectifs politiques qui n'ont absolument rien à voir avec la cause humanitaire. Cela devrait nous inciter à expliquer clairement à nos partenaires, aux bénéficiaires de l'aide, à la communauté internationale et aux donateurs ce que nous entendons par une action humanitaire neutre, indépendante et impartiale. Nous devons diffuser et expliquer les principes de base en des termes plus nets.



© Thierry Gassmann, CICR

Par exemple, je suis très préoccupé par le domaine médical. Quand on voit à quel point les hôpitaux sont instrumentalisés et militarisés pendant les conflits et les dangers toujours plus grands auxquels sont exposés les médecins et le personnel médical, je pense qu'il est nécessaire d'affirmer et de réaffirmer que les ambulances, les structures de santé et le personnel médical ne doivent pas être attaqués ni entravés dans leur travail. Les conflits récemment couverts par les médias ont montré que même en Europe, où l'on pourrait s'attendre à trouver un consensus en faveur de la cause humanitaire, certains politiques pensent qu'il existe de « bonnes » et de « mauvaises » victimes, autrement dit des victimes qu'il faut soigner et d'autres qui ne méritent pas la même attention. Aussi le défi consiste-t-il, à mon avis, à expliquer ce que signifie véritablement une « action neutre, indépendante et impartiale » et à quel point il est important d'adopter une approche fondée sur des principes pour venir en aide à tous ceux qui en ont besoin.

Un autre défi important vient de la souveraineté des États. Dans de nombreux pays, le gouvernement souhaite affirmer son rôle dirigeant, ce qui est selon moi très positif : les États ont besoin d'une gouvernance et d'une souveraineté renforcées pour pouvoir gérer eux-mêmes leurs problèmes. Malheureusement, ce souhait peut parfois se transformer en une volonté d'exercer un contrôle accru sur des organisations indépendantes, pour des raisons politiques ou pour exclure toute évaluation ou aide indépendante. Dans ces contextes-là aussi, il est vital que les acteurs étatiques et non étatiques comprennent que l'indépendance de l'action humanitaire constitue le fondement d'une approche neutre et impartiale. Si les gouvernements peuvent très bien envisager d'intégrer des actions ciblées de secours et de développement dans des programmes politiques ou des plans de consolidation de la paix, comme en Somalie, il est vital aussi qu'ils respectent l'intégrité d'une action humanitaire indépendante qui vise à sauver des vies en prêtant assistance à tous ceux qui en ont besoin, quelle

que soit leur appartenance politique. Dans les situations où le gouvernement ou les coalitions internationales ne sont pas en mesure d'exercer un contrôle effectif, le CICR doit pouvoir atteindre les groupes vulnérables et les secourir efficacement.

Il y aurait bien d'autres sujets à aborder. Je continue à penser que le binôme accès/sécurité demeure un défi majeur, bien qu'il soit malaisé, je le reconnais, de mesurer objectivement l'accès. Force est de constater que les organisations humanitaires sont aujourd'hui plus nombreuses à intervenir et que le volume de l'aide apportée a augmenté ; mais il y a des domaines stratégiques qui souffrent et c'est ce qui me préoccupe le plus. Des coups sont portés au cœur de ce qui est l'une des spécificités et des forces du CICR : sa présence au cœur des conflits et sa proximité avec les victimes et les porteurs d'armes. Lorsque cette proximité est remise en cause ou compromise, cela nous touche plus que d'autres organisations. Certains acteurs font un travail extraordinaire mais n'aspirent pas à être proches du terrain, des victimes et des porteurs d'armes. Ils ne s'exposent pas dans des endroits inaccessibles et ont moins de risques d'être attaqués. Une organisation qui dirige ses activités depuis son siège et délègue des responsabilités à des ONG locales sera moins directement touchée par des attaques et par la réduction de l'espace humanitaire. Pour nous, il en va tout autrement. Le CICR dialogue avec toutes les parties au conflit et travaille aux côtés de ceux qui ont besoin de protection : c'est l'une de ses grandes forces et l'un de ses traits distinctifs. Nous ne devons pas nous laisser entraîner dans une logique de peur, car ce serait laisser ceux qui nous attaquent nous dicter notre conduite. Au CICR, ce que j'ai toujours admiré de l'extérieur, et que je continue à admirer depuis que j'ai rejoint l'institution, c'est cette capacité de négocier et d'impliquer les parties pour les persuader de changer de comportement. Je pense que nous devons continuer à faire des efforts dans ce sens.

Je dois dire que je suis très satisfait, par exemple, de ce que nous avons réussi à faire dans le nord du Mali. Il y a quelques mois, les gouvernements auraient dit : « C'est impossible de travailler dans de telles conditions, c'est trop dangereux, vous ne pouvez pas intervenir dans ces zones vu la difficulté à établir un dialogue avec tous les belligérants ». Pourtant, nous avons cherché à établir des contacts, nous nous sommes employés à négocier des arrangements en matière de sécurité. Pour moi, c'est un très bon exemple de la manière dont on peut faire face au défi que représente l'accès aux populations.

***Nous avons parlé des défis extérieurs.  
Quels sont les défis que le CICR doit relever à l'intérieur ?***

Au cours des 150 dernières années, le CICR est devenu une grande organisation internationale, qui emploie aujourd'hui plus de 13 000 collaborateurs dans plus de 80 pays. Par rapport à d'autres institutions internationales, il a un mandat polyvalent qui couvre plusieurs domaines, de la santé à la nutrition, en passant par la recherche de personnes portées disparues et les visites des lieux de détention. Des activités aussi diversifiées et étendues demandent une structure de gestion à la fois ample et souple pour pouvoir opérer dans des contextes qui sont parmi les plus difficiles au monde. Par rapport à ce qu'il était il y a seulement quelques années, le CICR a gagné

en perspicacité et en agilité dans ses processus de gestion, en particulier grâce aux technologies dites « intelligentes ». Et il va certainement devoir encore progresser dans cette direction.

Si je ne suis pas de ceux qui attendent des nouvelles technologies qu'elles apportent des solutions aux problèmes de gestion, je pense néanmoins que ces technologies peuvent soutenir les bonnes solutions de gestion. Je suis convaincu, par exemple, qu'une organisation qui dépense plus de 170 millions de francs suisses<sup>2</sup> par an en secours humanitaires sur quatre continents doit se professionnaliser encore davantage pour gérer ce flux de biens aussi efficacement que possible. Cela passe par une solide gestion de la chaîne d'approvisionnement et des circuits qui devraient nous permettre à terme – à condition de faire un saut qualitatif dans la numérisation – d'atteindre plus rapidement les populations qui ont besoin d'aide et de leur apporter des secours à la fois mieux ciblés et mieux adaptés.

Il nous faut aussi mener une réflexion approfondie sur la manière de concilier au mieux à l'avenir le volontariat, qui est profondément ancré dans les usages de la communauté humanitaire internationale et la professionnalisation du travail humanitaire. La communauté humanitaire peut encore et partout compter sur des volontaires, surtout en cas d'urgence, et c'est l'une de ses forces. Lors de mes voyages, je suis impressionné par le nombre de volontaires qui travaillent pour soutenir l'action humanitaire. En même temps, les conflits se font plus complexes, le réseau des organisations se densifie et les attentes envers les acteurs humanitaires ne cessent de croître. Nous avons des défis et des problématiques difficiles à gérer et devons agir dans des cadres juridiques extrêmement compliqués. Pour s'en sortir, il faut que le personnel humanitaire à tous les niveaux reçoive une formation plus spécialisée, ciblée et efficace.

Enfin, si nous voulons améliorer encore l'action humanitaire à l'avenir – dans cinq ans, dix ans – en renforçant et professionnalisant sa gestion et sa conduite, il nous faudra passer par la numérisation de nos processus de travail, par des plateformes électroniques, par une facilitation des échanges d'informations, par des technologies modernes. En connectant les collaborateurs d'une organisation à un réseau, on pourra à terme mettre en relation le savoir-faire opérationnel de cette organisation avec ses compétences juridiques dans les domaines de l'assistance et de la protection. Tant que nous travaillerons dans des silos hiérarchiques, nous nous heurterons à des limites institutionnelles. Mais si nous mettons à profit les prochaines années pour mieux communiquer et nouer des liens en interne et avec nos principaux partenaires, je pense que notre institution en sortira renforcée.

2 Note de la rédaction : voir le rapport d'activité 2011 du CICR, *ICRC Annual Report 2011*, section « Delivery of Assistance Items in 2011 », pp. 482-483, disponible en anglais sur : <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/annual-report/icrc-annual-report-2011.htm> (dernière consultation en novembre 2012).

### ***Comment voyez-vous le rôle du CICR au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ?***

À mes débuts au CICR, et même avant, lorsque je le regardais de l'extérieur, j'ai toujours pensé que l'appartenance à un mouvement était une grande force et un vrai privilège pour l'institution. C'est un aspect auquel je réfléchis beaucoup. Je ne pense pas qu'être unique au monde soit un grand avantage en soi. Si nous faisons bon usage du fait que nous ne sommes pas seuls, que nous formons une famille très soudée et que les autres membres de cette famille nous soutiennent, nous avons énormément à gagner. Et je crois que nous devons investir dans les relations au sein du Mouvement.

Il y a deux choses dont nous sommes tous conscients. Il est des situations aujourd'hui dans lesquelles les Sociétés nationales sont très bien placées pour jouer un rôle directeur et où le CICR souhaite établir des partenariats. Dans la plupart des contextes et des opérations de grande envergure, nous travaillons avec les Sociétés locales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et la consolidation de ces relations ne peut que nous être mutuellement bénéfique. De plus en plus de Sociétés nationales ont donné une dimension internationale à leurs activités et nous avons tout intérêt à faire en sorte que tous ceux qui se retrouvent au sein d'une même famille et qui travaillent selon les mêmes principes soient aussi plus unis dans leur action. Dans cette optique, il n'est pas toujours nécessaire d'avoir un dispositif complexe ou des mécanismes de coordination compliqués pour prendre des décisions, mais il faut se parler, voir si nous allons dans la même direction et si nous tenons le même discours, et nous avons besoin d'arrangements qui soient adaptés aux différents contextes. Nous devons mettre à profit la force de notre Mouvement en fonction de chaque contexte spécifique.



© Thierry Gassmann, CICR

Les travaux de la dernière Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge montrent quels sont les domaines clés et les résolutions du Mouvement qui revêtent un intérêt particulier pour le CICR. Il est tout à fait dans notre intérêt d'utiliser les structures existantes pour élargir la base de ceux qui apportent leur soutien sur ces questions. Il y a donc tout un éventail de domaines dans lesquels je pense qu'il serait extrêmement profitable de poursuivre la coopération stratégique et la collaboration sur le terrain, mais aussi de plaider pour les valeurs humanitaires au sein du Mouvement. Je vois le Mouvement comme une possibilité de se concerter au niveau local, régional et international. Et je m'emploierai à faire en sorte que le CICR continue à soutenir et à consolider cette perspective à l'avenir.

### ***Quelle est votre vision de la diplomatie humanitaire ?***

Quand je parle d'opérations, de développement du droit ou de politique humanitaire, je ne les considère pas comme des sphères séparées. La politique humanitaire consiste à utiliser des enceintes diplomatiques pour promouvoir nos intérêts et notre action. Ainsi, si je vais dans un pays ou à une conférence internationale, c'est pour faire le lien entre les débats qui se déroulent à ces conférences – à l'ONU, au sein du Mouvement non aligné ou à la Conférence panafricaine des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – mais j'y vais aussi pour promouvoir les opérations du CICR, pour trouver des appuis pour le développement du droit et pour rallier un soutien autour de ce que nous faisons. Dans mes fonctions précédentes, j'ai toujours trouvé dérangeant le fait qu'il y ait, dans la diplomatie des États, une friction entre les sphères bilatérale et multilatérale et que ces deux mondes soient le plus souvent déconnectés. Nous devons éviter cette déconnexion dans la diplomatie humanitaire. La diplomatie humanitaire n'est pas un exercice abstrait auquel on se livre dans des discussions diplomatiques et politiques abstraites et des salles de conférence virtuelles.

Le grand défi de la diplomatie humanitaire consiste à renforcer l'aspect opérationnel de l'action humanitaire en participant à des échanges diplomatiques dans des forums où des questions humanitaires sont à l'ordre du jour. Le défi est de se servir de la diplomatie humanitaire pour rallier les appuis politiques nécessaires aux opérations sur le terrain. Je pense qu'il faut créer, entretenir et développer cette dynamique. En tant que CICR, nous sommes écoutés avec attention lorsque nous participons à une conférence internationale et parlons de la réalité sur le terrain. Lorsque l'action humanitaire bénéficie d'appuis politiques, les opérations sur le terrain s'en trouvent sensiblement renforcées. La diplomatie humanitaire, c'est savoir entrer dans ce cycle dans lequel les opérations, le développement du droit et les échanges diplomatiques et politiques se complètent et se renforcent mutuellement.

### ***Qu'en est-il du dialogue avec les acteurs armés ? Comment faire pour mieux les inciter à respecter le droit international humanitaire ?***

Dialoguer avec tous les porteurs d'armes est l'un des principes de base de notre institution. Dialoguer ne veut pas seulement dire négocier les accès opérationnels et des arrangements pour pouvoir apporter de l'aide en toute sécurité, mais aussi

chercher à influencer les comportements : affûter ses arguments, diffuser des valeurs et des règles importantes. Je pense que nous devons réfléchir à la meilleure façon de prévenir par l'éducation. Nous devons nous garder d'agir en « maîtres d'école » et plutôt essayer d'anticiper quelles pourraient être les ouvertures et réfléchir aux arguments à employer. Nous avons peut-être cru un certain temps que la meilleure façon de travailler avec les groupes armés et d'influencer leur comportement était d'utiliser les mêmes produits et les mêmes arguments et qu'il suffisait de répéter plusieurs fois la même chose pour qu'ils décident que nous avons raison. Je ne crois pas que l'on puisse travailler de cette manière. Au contraire, il faut bien comprendre que nous ne réussissons que si nous comprenons les groupes armés, leur façon de penser et leurs problèmes, et que nous adaptons nos arguments sans transiger sur nos valeurs, nos règles et nos intérêts. Il s'agit là d'une réflexion qui porte davantage sur la méthodologie et la pratique. Je n'ai pas de réponse immédiate mais je suis conscient que c'est une dimension dans laquelle des améliorations sont encore nécessaires.

***Et pour le droit international humanitaire, quels sont les grands défis à relever aujourd'hui ?***

Outre les mandats que nous tenons de la dernière Conférence internationale et sur lesquels nous travaillons déjà, l'enjeu consiste à faire en sorte que les règles soient en adéquation avec la réalité. La nature des conflits change, les caractéristiques des parties à ces conflits évoluent et les champs de bataille où se déroulent les hostilités armées sont en pleine mutation sous la pression à la fois des nouvelles technologies et du caractère transnational des guerres d'aujourd'hui. Nous ne sommes pas loin de ce que je disais à propos de l'interaction entre le juridique, les opérations et la diplomatie humanitaire. Nous devons être attentifs aux problèmes nouveaux à mesure qu'ils se posent et y répondre par des interprétations ou des commentaires juridiques ou, si nécessaire, en développant le droit. Il doit y avoir un effort continu de clarification des règles qui s'appliquent aux conflits en cours.

Si mon hypothèse initiale est juste – autrement dit, si dans les années à venir le nombre de conflits classiques entre acteurs armés (étatiques et non étatiques) restera important – il faudra alors clarifier les règles existantes, qui ont été mises au point essentiellement pour des armées étatiques conventionnelles engagées dans un conflit symétrique. La priorité n'est pas de considérer les défis juridiques comme des questions relativement abstraites dont débattent des universitaires, mais d'être attentif aux besoins de protection et de dialogue qui se font sentir sur le terrain. Le CICR devrait être en mesure de donner une réponse assez précise à un groupe armé ou à un chef militaire qui lui demande comment faire pour respecter ses obligations en matière de précaution, de proportionnalité et de choix des cibles dans la conduite des hostilités. Un avis juridique d'une vingtaine de pages, s'il peut être important pour le développement de la doctrine du CICR, ne sera pas la réponse la plus utile dans ces circonstances. Nous devons être en mesure d'expliquer en des termes simples pourquoi il est sensé, d'un point de vue juridique, moral et professionnel, de respecter les règles du droit international humanitaire.

### ***Faut-il aller plus loin dans la vulgarisation du droit international humanitaire ?***

Vulgariser, adapter et interpréter – ce sont là effectivement des défis majeurs. Je pense qu’il est vraiment important de pouvoir expliquer le droit en des termes pratiques. Nous devons être capables de répondre aux questions légitimes que se posent les porteurs d’armes et de leur expliquer comment ils doivent se comporter. Il faut aussi faire l’inventaire des circonstances qui n’ont peut-être pas été envisagées lors de la création du droit international humanitaire. La conduite des hostilités dans les zones urbaines, par exemple, est devenue un vrai problème. Comment répondre à un chef militaire qui n’est pas forcément de mauvaise volonté et qui se pose des questions légitimes sur la manière de mener les opérations ?

Au-delà des mandats impliquant un développement et une exploration du droit, il est essentiel de veiller à ce que nos compétences juridiques soient utiles au niveau opérationnel. Certaines thématiques qui posent problème sont évidentes : tout le monde parle de la guerre cybernétique, de l’utilisation des drones et des robots dans les hostilités, pour ne citer que ces exemples. Nous devons donc être capables, nous aussi, de tenir notre place dans une discussion sur le développement du droit, nous demander s’il faut faire entrer ces nouveaux phénomènes dans le corps de droit existant et, si oui, comment s’y prendre. Il y a du travail à faire pour identifier les possibilités d’action. On peut recenser les lacunes ou arriver à la conclusion que le droit est suffisamment clair. Mais on peut aussi décider qu’une éducation s’impose pour montrer exactement comment le droit s’applique et quelles dispositions du droit en vigueur sont applicables aux nouveaux phénomènes tels que nous les observons. Il est important que le CICR fasse entendre sa voix sur ces sujets.

Enfin, il est nécessaire de réfléchir à la façon dont le CICR souhaite interagir avec les États pour développer et interpréter le droit. Depuis mon arrivée au CICR, des représentants d’États me font part de l’intérêt croissant des gouvernements à participer au développement, à la clarification et à l’interprétation du droit. Cela requiert un dialogue plus soutenu et transparent avec les Hautes Parties contractantes. Nous devons mettre au point des mécanismes de consultation avec les États qui nous permettent de tenir compte de leur manière de voir les choses. Après tout, ce sont eux les signataires des Conventions. Et je ne veux pas que cela soit perçu comme une position défensive. Je trouve qu’il incombe au CICR de prendre l’initiative en la matière, de soulever les bonnes questions de manière indépendante et objective, de soutenir les formules qu’il juge les plus appropriées et efficaces. Il ne faut pas avoir peur de l’intérêt des États à discuter des questions juridiques et à participer activement au développement du droit. Personnellement, je ne vois là qu’un phénomène tout à fait positif. Nous devons nous réjouir de ce que cet intérêt existe, rechercher le débat, identifier les sujets sur lesquels il y a consensus, définir les possibilités d’action et peut-être aussi ne pas avoir peur de la controverse.