

La doctrine du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en matière de prévention*

Adoptée par l'Assemblée le 18 septembre 2008

Introduction

Avec la *protection*, l'*assistance* et la *coopération*, la *prévention* est une composante centrale de l'action du CICR. Elle constitue l'une des quatre *approches* définies par le CICR pour atteindre son but général et fondamental : assurer le respect de la vie, de la dignité et de l'intégrité physique et morale des personnes touchées par les conflits armés et d'autres situations de violence¹.

Conformément à sa déclaration de mission², le CICR s'efforce de prévenir la souffrance par, notamment, « la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels ». La prévention représente également un volet essentiel du mandat que les États et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont attribué et confirmé au CICR. Les Statuts du Mouvement confèrent spécifiquement au CICR la responsabilité de veiller à l'application fidèle du droit international humanitaire (DIH), à sa compréhension, à sa diffusion et à son développement et de maintenir et de diffuser les Principes fondamentaux³. Le CICR œuvre en ce sens depuis sa fondation.

L'adoption d'une doctrine en matière de prévention a été rendue nécessaire par la complexité de l'environnement dans lequel le CICR est appelé à intervenir, ainsi que par la croissance, la diversification et la spécialisation de l'institution elle-même. Il est important, en particulier, de parvenir à une compréhension commune du contenu de l'approche Prévention, des principes qui doivent la guider et des modalités de sa mise en œuvre. Cette doctrine contribuera à rendre plus efficaces, et à faire mieux comprendre, l'approche et les activités du CICR en matière de prévention. Plus généralement, elle permettra à celui-ci de réaliser ses ambitions, notamment : rester l'institution de référence dans le domaine du DIH, continuer de promouvoir son identité d'organisation exclusivement humanitaire, impartiale, neutre et indépendante, et demeurer une institution fiable, prévisible et cohérente, dont l'action – fondée sur une solide culture de la redevabilité – est axée sur les résultats et sur l'impact des efforts engagés⁴.

Le présent document comporte cinq sections :

* La version anglaise de ce texte est publiée dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 874, juin 2009, pp. 415-430.

¹ Doctrine CICR, « Le CICR : sa mission et son action », 2008.

² La déclaration de mission du CICR couvre explicitement « les conflits armés et les autres situations de violence ».

³ Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés par la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, Genève, 23-31 octobre 1986, article 5(2), modifiés en 1995 et en 2006. Voir également la résolution 21, « Diffusion du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés », adoptée le 7 juin 1977 (dans le cadre des négociations sur les Protocoles additionnels) par la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés. De nombreuses résolutions émanant de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont précisé davantage la responsabilité du CICR.

⁴ Stratégie institutionnelle 2007-2010, « Le CICR : une volonté d'action réaffirmée face à de nouveaux défis ».

- la section I définit le concept de prévention tel qu'il est compris au sein du CICR ;
- la section II explique comment le CICR s'efforce de créer un environnement favorable au respect de la vie et de la dignité humaines ainsi qu'à l'action de l'institution ;
- la section III présente les principes directeurs qui permettent au CICR d'assurer la pertinence, l'efficacité et l'impact de son approche en matière de prévention ;
- la section IV énumère les critères à prendre en compte au moment de décider de s'engager ou non dans des activités de prévention ; enfin,
- la section V indique les différents éléments à considérer lors de l'élaboration de stratégies pour les activités de prévention.

1. Définition de la prévention

Au sens littéral, la prévention est le fait d'agir pour empêcher que quelque chose se produise⁵. Au niveau le plus général, toutes les activités du CICR ont pour but de prévenir les souffrances humaines engendrées par les conflits armés ou d'autres situations de violence. Par conséquent, intervenir « pour prévenir » les problèmes d'ordre humanitaire est une perspective commune aux différents domaines d'activité de l'institution⁶. Néanmoins, au sein du CICR, le terme de « prévention » est également associé à une *approche* particulière de ces problèmes, distincte des approches de l'institution dans les domaines de la protection, de l'assistance et de la coopération⁷.

Dans le cadre de son approche Prévention, le CICR s'efforce de prévenir les souffrances humaines en créant un environnement qui soit favorable, d'une part, au respect de la vie et de la dignité des personnes touchées par les conflits armés et d'autres situations de violence et, d'autre part, au respect de son action. Elle suppose généralement une perspective à moyen ou long terme et consiste à prévenir la souffrance en influençant les acteurs susceptibles de déterminer, directement ou indirectement, le destin des personnes touchées par ces situations. La prévention comprend en particulier les efforts visant, d'une part, à communiquer, développer, clarifier et promouvoir la mise en œuvre du DIH et d'autres corps de droit applicables et, d'autre part, à faire accepter l'action du CICR⁸.

Le présent document expose la doctrine adoptée par le CICR en matière de prévention ainsi que les différentes activités que recouvre cette approche⁹. Une activité du CICR relève de l'approche Prévention si elle a pour but de créer un environnement favorable tant au respect de la vie et de la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence qu'au respect de l'action du CICR. Ainsi, des activités

⁵ Du latin *praeventio*, action de devancer.

⁶ Voir Jean-Luc Blondel, « Rôle du CICR en matière de prévention des conflits armés : possibilités d'action et limites », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 83, N° 844, décembre 2001, pp. 923-945. Blondel relève que toutes les activités du CICR contribuent aux trois différents objectifs, fût-ce à des degrés divers : 1) un objectif normatif et éducatif ; 2) un objectif correctif et curatif et 3) un objectif prévisionnel et préventif. *Ibid.*, p. 936.

⁷ « Le CICR : sa mission et son action », note 1 ci-dessus.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.* Les approches se distinguent des activités et des programmes. Elles sont définies en fonction du but spécifique auquel elles tendent.

menées dans les domaines de la protection, de l'assistance ou de la coopération peuvent relever de cette approche¹⁰. De même, les activités de prévention peuvent elles aussi concourir aux approches du CICR en matière de protection, d'assistance et de coopération¹¹. Bien que les activités de prévention soient de nature à contribuer à prévenir un conflit armé ou à en empêcher la résurgence, cet aspect de l'action de l'institution sort du cadre de la doctrine exposée ici¹².

2. Action sur l'environnement

L'approche du CICR en matière de prévention obéit à une logique particulière, fondée sur la compréhension, à la fois, des raisons pour lesquelles les gens agissent de telle ou telle manière et de la meilleure façon d'influencer leur comportement. Le comportement humain est façonné, en partie, par des facteurs environnementaux spécifiques. Le fait d'agir sur ces facteurs peut donc influencer sur le comportement des individus. La clarification des caractéristiques d'« un environnement favorable au respect » constitue une étape nécessaire. Partageant avec d'autres acteurs les responsabilités dans ce domaine, le CICR doit également reconnaître ses limites.

2.1 Logique sous-tendant la prévention

Les problèmes de nature humanitaire étant en partie le résultat de l'environnement dans lequel ils surviennent, le CICR doit s'attacher à comprendre les facteurs environnementaux complexes qui influencent la probabilité que la vie et la dignité humaines – ou sa propre action – soient touchées¹³. Ces facteurs environnementaux sont

¹⁰ Par exemple, une approche en matière de prévention qui vise à limiter ou à faire cesser l'emploi des armes à sous-munitions (et ainsi à mettre un terme aux souffrances causées par ces armes) peut inclure une gamme d'activités consistant à : promouvoir l'adoption d'un nouveau traité (activité de prévention) ; préparer des rapports sur les conséquences de l'emploi des armes à sous-munitions pour les personnes qui ne participent pas, ou ne participent plus, aux combats (activité de protection) ; compiler les descriptions des blessures causées par les armes à sous-munitions, en se fondant sur l'expérience médicale directe du CICR (activité d'assistance) ; enfin, organiser un séminaire à l'intention des Sociétés nationales pour renforcer la communication publique du Mouvement sur la problématique des armes à sous-munitions (activité de coopération). Néanmoins, certaines activités de protection, d'assistance ou de coopération présentant globalement un caractère préventif (comme, par exemple, les campagnes de vaccination, les visites de prison, le renforcement des capacités des Sociétés nationales en matière de rétablissement des liens familiaux) ne tombent pas dans le champ d'application de la doctrine exposée ici.

¹¹ Par exemple, une approche Protection visant à faire cesser et à empêcher que se répètent des actes de violence sexuelle peut inclure la promotion de la promulgation d'une législation nationale prohibant la violence sexuelle (activité de prévention). Cette activité de prévention peut en même temps relever de l'approche Prévention.

¹² Voir Blondel, note 6 ci-dessus, ainsi que la doctrine du CICR intitulée « Le CICR dans son rôle d'intermédiaire neutre », 2008, qui définit la manière dont l'institution peut faire usage de son rôle d'intermédiaire neutre pour prévenir ou régler un conflit. Voir également « Lignes directrices fondamentales pour la contribution du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à une paix véritable dans le monde », adoptées par la seconde Conférence mondiale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur la paix, Aaland et Stockholm, 2-7 septembre 1984.

¹³ Pour estimer la probabilité de survenance d'un problème, il n'est pas forcément nécessaire d'en donner une mesure précise. Face à des problèmes extrêmement complexes, l'option la plus réaliste et la plus viable

liés, en particulier, à des caractéristiques spécifiques au contexte et profondément interconnectées, et pouvant être d'ordre politique, culturel, social ou économique¹⁴. Une fois à même de comprendre ces facteurs, le CICR peut déterminer la meilleure façon d'agir sur eux.

Le CICR a conscience que toute tentative visant à influencer le comportement d'un individu (dans le cas, par exemple, d'un porteur d'arme ou d'un gardien de prison) ainsi que les efforts déployés en ce sens se heurtent à certaines limitations. Il s'efforce donc de créer des conditions susceptibles de rendre plus « favorable au respect » l'environnement dans lequel apparaissent les problèmes d'ordre humanitaire. Pour ce faire, il s'adresse en priorité aux acteurs qui sont véritablement en mesure d'influencer les structures ou systèmes – comme, par exemple, la législation ou la doctrine et la formation militaires, ou encore les sanctions disciplinaires et pénales – et qui sont associés au problème identifié (réel ou anticipé). Parmi ces acteurs figurent les autorités et les partis politiques, le pouvoir judiciaire, les porteurs d'armes, les Sociétés nationales, les médias, le secteur privé, les groupes religieux, les milieux académiques, les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations internationales. Ces acteurs peuvent avoir un impact positif (ou négatif) sur la vie et la dignité des personnes touchées par un conflit armé ou d'autres situations de violence ; de plus, ils sont parfois en mesure de faciliter (ou d'entraver) l'accès du CICR aux populations concernées. Pour parvenir à exercer une telle influence, il importe d'identifier les individus clés qui – de par leur pouvoir ou leur position hiérarchique – ont la capacité de provoquer le changement souhaité.

L'approche Prévention du CICR s'inscrit généralement dans une perspective à moyen ou long terme, du fait que les efforts portent essentiellement sur les structures et les systèmes. Pour autant qu'elle réussisse, l'action de prévention du CICR est de nature à avoir des effets étendus, et à long terme, sur la vie et sur la dignité des personnes touchées par les conflits armés et d'autres situations de violence.

L'approche Prévention du CICR repose sur deux postulats généraux :

- il est plus efficace de tenter de modifier le comportement en agissant sur les conditions environnementales qui l'influencent qu'en s'efforçant de provoquer directement un changement d'opinion, d'attitude ou de mentalité des individus concernés¹⁵;

peut consister à s'en tenir à des approximations (degré de probabilité faible, élevé, très élevé), à des comparaisons (c'est-à-dire plus ou moins probable) ou à des jugements fondés sur l'expérience.

¹⁴ L'étude du CICR *Origines du comportement dans la guerre* a mis en lumière les principaux facteurs environnementaux qui influencent le comportement des porteurs d'armes et qui les conduisent soit à respecter soit à violer le DIH dans une situation donnée. Elle a souligné, en particulier, le rôle joué par l'identité masculine et la culture (pp. 18-26), par l'ethnicité et le sentiment d'appartenance à un groupe (pp. 48-51), par la formation militaire, les ordres et les sanctions (pp. 52-57 et 70-89), par le phénomène du désengagement moral progressif sous la pression de la déshumanisation et des justifications (pp. 90-97) et, enfin, l'influence de ceux que la littérature anglo-saxonne appelle les *bystanders* (pp. 65-66). J.J. Frésard, *Origines du comportement dans la guerre : révision de la littérature*, Genève, CICR, 2004. Voir également, D. Muñoz-Rojas, J.J. Frésard, *Origines du comportement dans la guerre : comprendre et prévenir les violations du DIH*, Genève, CICR, 2004.

¹⁵ Il s'agit là de l'une des principales conclusions de l'étude du CICR *Origines du comportement dans la guerre* et elle est en accord avec les observations des sociologues et des experts en prévention, ainsi qu'avec les enseignements tirés par d'autres organisations. Voir J.J. Frésard, *ibid.*, pp. 100-114, D. Muñoz-Rojas, J.J. Frésard, *ibid.*, pp. 11-16. Voir aussi A. Bandura, *Social Foundations of Thought and Action, A Social Cognitive Theory*, Prentice Hall Inc., New Jersey, 1986, pp. 1-46, et R. Moran, C. De Moura Castro,

- la prévention est un processus continu, sur le moyen ou le long terme, qu'il vaut la peine de déclencher à un stade précoce, et qui est potentiellement plus efficace et efficient que le fait d'agir après l'apparition de conséquences négatives.

Ces postulats reposent sur une solide expérience opérationnelle, sur des travaux de recherche et sur les enseignements tirés de bilans et d'évaluations. Afin d'accroître l'efficacité de son approche Prévention, le CICR doit toutefois vérifier régulièrement la pertinence et la validité de ces postulats dans différents contextes opérationnels.

2.2 Buts poursuivis

Un environnement favorable au respect de la vie et de la dignité humaines ainsi qu'à l'action du CICR devrait comporter notamment les éléments suivants :

- un droit international (DIH et autres règles fondamentales protégeant les personnes dans les situations de violence) qui soit clair et complet, qui traite de manière adéquate les problèmes contemporains, et qui soit universellement accepté (adhésion universelle dans le cas des traités) ;
- une législation nationale et des mesures administratives incorporant ce droit international ;
- des mécanismes nationaux et internationaux permettant que les violations du droit soient sanctionnées et prévoyant des mesures de réparation en faveur des victimes ;
- de la part des porteurs d'armes : une volonté et une capacité (structure, ressources, chaîne de commandement efficace, par exemple) de respecter le droit et l'action du CICR, en particulier par le biais de l'intégration du droit dans la doctrine, l'éducation, l'entraînement et les sanctions ;
- de la part des fonctionnaires, milieux académiques, membres de la société civile, médias et grand public : une connaissance, compréhension et acceptation appropriées du droit et du CICR ;
- un discours public évitant d'utiliser un langage visant à déshumaniser les groupes ethniques, raciaux, religieux ou politiques ou à imposer une discrimination en fonction du genre/sexe ; et
- pour les populations vulnérables (populations à risque) : la mise à disposition d'alternatives à la prise de risques.

2.3 Reconnaître les limites

La création d'un environnement favorable au respect constitue une responsabilité que le CICR partage avec toute une gamme d'acteurs. Bien que les États jouent un rôle clé à cet égard, le CICR doit également tenir compte du rôle des groupes armés et d'autres acteurs exerçant une influence significative. Les chances de succès de ses initiatives dépendent de manière cruciale du niveau d'engagement de ces différents acteurs ainsi que de leur capacité d'assumer leurs responsabilités. Le mandat et les compétences spécifiques du

Street-children and the Inter-American Development Bank : Lessons from Brazil, Banque interaméricaine de Développement, Washington D.C., 1997.

CICR définissent encore davantage la capacité de l'institution de contribuer à créer de telles conditions environnementales favorables. En outre, le CICR doit fixer des priorités basées sur les principes qui guident son approche Prévention et établir des partenariats avec d'autres acteurs, en particulier les Sociétés nationales.

3. Principes directeurs

Les principes suivants guident l'approche du CICR en matière de prévention et couvrent toutes les activités entrant dans ce domaine. Ces principes sont interconnectés et doivent tous être pris en compte lors de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une action de prévention. Ils permettent en effet de s'assurer que l'intervention du CICR sera pertinente et efficace, et qu'elle sera suivie d'effets.

3.1 Contextualisation

Les réalités concrètes du terrain façonnent l'approche Prévention du CICR. Les interventions devraient être définies en fonction des problèmes anticipés ou rencontrés ainsi que sur la base d'une analyse des facteurs environnementaux spécifiques qui rendent la survenance de ces problèmes plus ou moins probable.

Cette analyse doit tenir compte des interactions entre les différents niveaux (mondial, régional et local) de l'environnement¹⁶. Parfois, dans certains contextes, les facteurs environnementaux en jeu revêtent un caractère essentiellement local. Ailleurs, des facteurs régionaux ou globaux peuvent jouer un rôle significatif (dans le cas, par exemple, des implications que certains conflits peuvent avoir à ces deux niveaux). En outre, certains problèmes humanitaires spécifiques s'étendent à plusieurs pays à la fois et peuvent donc également prendre une dimension régionale ou mondiale (violence urbaine, armes à sous-munitions, personnes portées disparues et leurs familles, femmes victimes de la guerre, enfants-soldats, défis posés à l'action humanitaire neutre et indépendante, par exemple). Il arrive que de tels problèmes se transforment en problématiques de portée régionale ou mondiale.

Les influences mutuelles accrues qui s'exercent aux niveaux mondial, régional et local – phénomène favorisé par le développement des technologies de l'information et par les échanges de connaissances et d'idées que stimule la mondialisation – revêtent une importance particulière pour l'approche du CICR en matière de prévention. Par exemple, les défis posés, dans un contexte donné, au DIH, à la neutralité du CICR ou à l'emblème de la croix rouge peuvent influencer les perceptions, les politiques et les comportements dans d'autres parties du monde.

En matière de prévention, le CICR adapte son action en se fondant sur son analyse du problème particulier observé à différents niveaux de l'environnement. Au niveau local, il élabore une approche spécifique au contexte et axée sur le problème rencontré. Aux niveaux mondial et régional, son approche Prévention a un caractère « transcontextuel ». Certains problèmes ne méritent parfois qu'une réponse locale ; d'autres peuvent ne pas exiger d'effort particulier au niveau local, mais justifier une

¹⁶ Dans ce sens, le qualificatif « local » s'applique du niveau communautaire au niveau national.

intervention aux niveaux mondial ou régional ; pour d'autres encore, une réponse peut se justifier à chacun de ces trois niveaux.

3.2 Caractère multidimensionnel

Au vu des facteurs environnementaux complexes qui contribuent aux problèmes de nature humanitaire, leur caractère multidimensionnel devrait être pris en compte par le CICR dans son approche de prévention. En ne ciblant qu'un seul niveau environnemental ou qu'un seul acteur, l'institution risque d'avoir un impact limité sur la vie et la dignité des personnes touchées par un conflit armé ou par d'autres situations de violence. Pour renforcer son impact, le CICR peut devoir chercher à atteindre – simultanément ou successivement – une variété d'acteurs (ou *stakeholders*) qui se situent à différents niveaux de l'environnement. Le choix des publics sera guidé par l'analyse contextuelle du problème particulier qui se pose. Par conséquent, de telles activités peuvent devoir être développées non seulement dans des pays confrontés à un conflit armé ou une autre situation de violence, mais aussi dans des pays en paix.

Par exemple, dans le domaine de la prévention, une approche consistant à promouvoir le respect du DIH et d'autres corps de droit applicables lors d'opérations militaires multinationales pourrait inclure de nombreuses activités¹⁷ :

- identifier et analyser les problèmes de nature humanitaire rencontrés ;
- tenir des consultations avec des experts militaires et des juristes pour clarifier le droit applicable ;
- obtenir que les pays contributeurs de troupes s'engagent à respecter ce droit ;
- encourager les porteurs d'armes de ces pays à intégrer le droit pertinent dans leur doctrine ainsi que dans leur éducation, leur entraînement et leurs sanctions ;
- promouvoir la mise en œuvre du droit, à l'échelon national, dans les pays contributeurs de troupes et dans les pays de déploiement ;
- assurer des briefings à l'intention des pays contributeurs avant le déploiement des troupes ;
- maintenir un dialogue avec les porteurs d'armes dans les pays de déploiement ;
- communiquer aux médias les positions du CICR quant aux opérations en cours ; et
- examiner avec la Fédération internationale et les Sociétés nationales les défis posés à l'action humanitaire impartiale, neutre et indépendante du Mouvement.

L'option consistant à travailler avec des acteurs multiples qui se situent à différents niveaux de l'environnement présente divers avantages, qu'il convient de pondérer par rapport à la complexité et au coût d'une telle démarche. Certaines de ces activités montrent également à quel point il est important de commencer les actions de prévention en anticipant d'éventuels problèmes.

3.3 Cohérence

¹⁷ Certaines de ces activités peuvent aussi être menées dans le cadre d'une autre approche du CICR.

Pour que l'action menée auprès des personnes touchées par un conflit armé ou une autre situation de violence ait davantage de chances d'avoir un impact, le CICR doit parvenir à une cohérence au niveau opérationnel :

- *dans le cadre de chaque activité de prévention*, en élaborant des lignes directrices spécifiques et en veillant à ce que les services compétents du siège du CICR assurent la formation et le soutien requis pour les activités sur le terrain ;
- *dans le cadre de l'approche Prévention d'une délégation du CICR et/ou d'une région donnée*, il convient d'identifier, de mettre à profit et de renforcer les synergies existant entre les activités de prévention ainsi qu'entre ces dernières et les activités de protection, d'assistance et de coopération relevant de l'approche Prévention¹⁸;
- *à divers niveaux géographiques et organisationnels*, les efforts engagés en matière de prévention au niveaux mondial, régional et local doivent être cohérents, complémentaires et se renforcer mutuellement (par le biais, notamment d'une cohérence dans l'action menée auprès des forces armées d'un pays donné et auprès d'une force multinationale à laquelle ce pays participe) ; et
- *entre les approches Prévention, Protection, Assistance et Coopération*, le but étant pour le CICR de répondre de façon cohérente et globale à un problème donné, en se fondant sur une analyse conjointe du problème (dans le cas, par exemple, des déplacés internes, des femmes victimes de violence sexuelle, ou encore des civils victimes des mines antipersonnel). Le fait de capitaliser sur des synergies entre différentes approches renforce la cohésion de l'action du CICR. À cet égard, les liens entre prévention et protection sont particulièrement étroits, les efforts engagés en matière de prévention soutenant les efforts de protection, et vice versa.

Une telle cohérence ne peut être obtenue que s'il existe une coordination efficace entre les différents experts et les différents niveaux de l'institution et ce, de la phase d'analyse du problème à celles de la mise en œuvre puis de l'évaluation de l'action engagée.

3.4 Action axée sur les résultats

Les États ainsi que le Mouvement ont formellement confirmé le rôle incombant au CICR de renforcer et de promouvoir le DIH et les Principes fondamentaux. Le CICR doit donc acquérir et maintenir les compétences nécessaires pour s'acquitter de cette tâche. Néanmoins, les ressources humaines et financières dont il dispose ne sont pas illimitées. S'il veut honorer ses obligations et réaliser ses ambitions en matière de redevabilité (c'est-à-dire rendre des comptes aux parties prenantes), le CICR doit fixer des priorités claires et élaborer des réponses correspondant spécifiquement au contexte¹⁹. Il existe manifestement une certaine tension entre, d'une part, s'acquitter de son mandat et, d'autre part, avoir un impact significatif pour les personnes touchées par un conflit armé

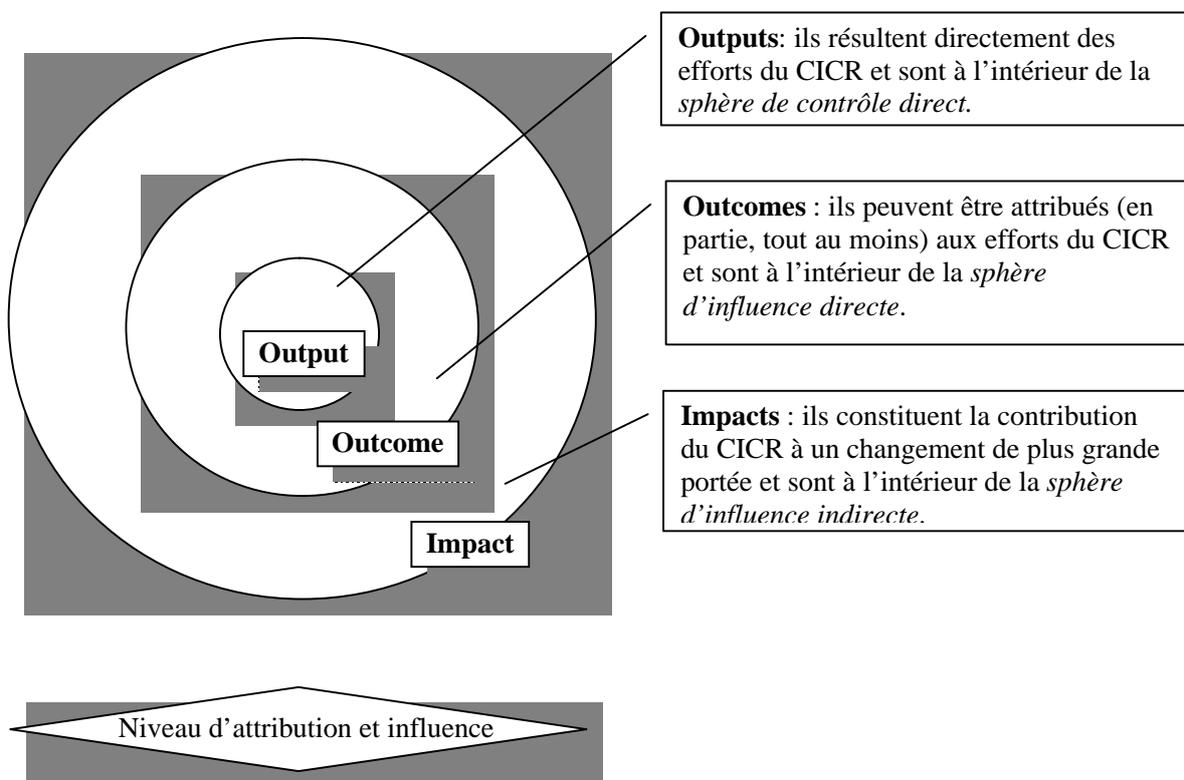
¹⁸ Sur le terrain, ce processus intervient au sein de chaque délégation du CICR. Au siège, il s'organise par le biais des équipes régionales de coordination ou d'autres organes réunissant les compétences spécifiques.

¹⁹ Le respect du principe de redevabilité va au-delà de la mise en œuvre des activités, et il implique la possibilité d'attribuer à l'institution les résultats atteints.

ou par une autre situation de violence. Il est essentiel de parvenir à un équilibre judicieux entre les deux.

La prévention s'inscrivant dans une perspective à moyen ou long terme et ayant essentiellement pour objet d'influencer une multiplicité de facteurs environnementaux, elle se heurte à des obstacles significatifs en termes de redevabilité. Il est donc essentiel de déterminer de façon réaliste quels objectifs le CICR peut espérer atteindre auprès de chaque public dans un contexte donné. La qualité de la logique sous-tendant l'approche et les activités du CICR en matière de prévention joue un rôle crucial, tant pour la fixation d'objectifs réalistes qu'au niveau du suivi et de l'évaluation de l'action engagée²⁰. Les critères guidant la mise en œuvre des activités du CICR auprès des porteurs d'armes, des universités et des jeunes illustrent cela de manière très claire. Ils visent surtout à favoriser une attitude positive à l'égard du CICR, des autres composantes du Mouvement et du droit (*acceptation*), d'obtenir l'engagement des acteurs clés (*appropriation*) et de renforcer la capacité des publics visés à assumer leurs responsabilités au fil du temps (*pérennité*). L'acceptation et l'appropriation sont généralement des conditions préalables nécessaires pour assurer la pérennité de l'action.

Au CICR, on identifie habituellement trois niveaux de résultats : la réalisation d'objectifs spécifiques (*outputs*), la réalisation d'objectifs généraux (*outcomes*) et l'impact désiré (impact ou but). Ces trois niveaux relèvent de différentes sphères d'influence concentriques ; ils reflètent en outre la possibilité décroissante d'attribuer la réalisation des objectifs à l'approche Prévention du CICR.



²⁰ Ceci est habituellement clarifié dans les doctrines et lignes directrices pertinentes.

Fig. 1 : Les sphères d'influence

Plus un résultat particulier est éloigné du centre des sphères, plus le niveau de contrôle du CICR est faible et plus la possibilité d'attribuer le résultat à son approche Prévention diminue. Le CICR ne peut être tenu responsable que des résultats qui sont dans ses sphères d'influence, c'est-à-dire des conditions qu'il cherche à créer pour influencer son environnement opérationnel.

4. Décision de s'engager²¹

Quelle que soit l'approche dans laquelle s'inscrivent des activités de prévention, la décision de s'engager ne devrait être prise qu'après avoir évalué trois critères spécifiques (tous trois devant être remplis) :

- *Il doit exister un problème d'ordre humanitaire, qu'il soit réel ou potentiel (aux niveaux mondial, régional ou local).* Dans le cas de problèmes réels, les activités de prévention du CICR ont pour but d'empêcher que ces problèmes réapparaissent ou de réduire la probabilité de leur récurrence, en agissant sur des facteurs structurels qui leur sont associés. Les activités de prévention impliquent également la nécessité d'essayer de prévoir et d'anticiper la survenance de certains problèmes. En s'appuyant sur des données prévisionnelles obtenues par le biais de son analyse des risques, le CICR peut s'engager dans des activités de prévention bien avant qu'un problème donné apparaisse.
- *Le problème doit relever du mandat du CICR.* Le mandat spécifique du CICR dans le domaine du DIH doit être pris en compte, de même que les attentes, en la matière, des acteurs clés. Le droit d'initiative statutaire du CICR est également pertinent, comme le sont diverses résolutions, déclarations ou engagements spécifiques émanant de la Conférence internationale. Les doctrines du CICR clarifiant le rôle de l'institution dans les situations qui ne constituent pas un conflit armé doivent, elles aussi, être prises en considération.
- *L'activité de prévention doit représenter une valeur ajoutée potentielle dans le cadre de la réponse multidisciplinaire de l'institution au problème humanitaire qui se pose.* Le CICR doit évaluer la pertinence et la possible valeur ajoutée de son action de prévention en réponse au problème identifié. Il faut, pour cela, déterminer les éventuelles synergies avec d'autres approches du CICR et rechercher la complémentarité avec les activités d'autres acteurs. Il convient également de prendre en compte les compétences spécifiques du CICR ainsi que les ressources humaines dont il dispose. Plus un problème et la réponse qui y est donnée par le CICR se trouvent éloignés du cœur même du mandat de l'institution, plus celle-ci doit s'interroger sur la valeur ajoutée de ses activités de prévention.

²¹ Dans ce contexte, l'engagement implique un certain niveau d'investissement (engagement de ressources humaines et financières, définition des objectifs, élaboration de réponses « sur mesure », planification d'une stratégie à moyen ou long terme, par exemple).

Il ne suffit pas de décider de s'engager; il faut ensuite déterminer l'étendue de son engagement dans des activités de prévention. L'effort peut être proactif, mais il peut également rester réactif. De fait, le résultat de la pondération d'un certain nombre de considérations supplémentaires influencera la décision sur l'étendue de l'engagement :

- *Probabilité, gravité et ampleur du problème humanitaire.* Il est essentiel d'évaluer le problème, réel ou potentiel, au regard de l'environnement dans lequel il est apparu ou risque d'apparaître, de manière à pouvoir déterminer jusqu'à quel point l'institution s'engagera dans des activités de prévention²². La décision sera prise en pondérant le degré de probabilité du problème par rapport à sa gravité et à son ampleur.
- *Occasions.* On peut également saisir des occasions particulières aux niveaux mondial, régional ou local. Ces occasions peuvent se présenter dans des pays en conflit ou en paix. Elles sont générées par une combinaison d'événements et, habituellement, elles se cristallisent autour de l'attention accrue portée par les organisations internationales, les États et la société civile à un problème particulier (comme, par exemple, dans les circonstances qui ont conduit le CICR à renforcer ses efforts contre l'emploi des mines antipersonnel et des armes à sous-munitions).
- *Importance géopolitique.* L'influence de portée régionale ou mondiale que certains acteurs d'un pays donné peuvent exercer dans les domaines politique, militaire, économique ou culturel (par exemple, sa capacité d'influencer la doctrine militaire dans d'autres pays, de contribuer à des opérations militaires multinationales, ou encore d'exercer un leadership politique ou juridique dans certains domaines) peut justifier la décision de mettre l'accent sur les activités de prévention dans le pays en question.

5. Stratégies pour les activités de prévention

Le CICR élabore différentes stratégies pour les activités de prévention, en fonction du problème qui se pose, de l'approche dont relèvent ces activités et de l'objectif particulier qui est poursuivi. Ces considérations déterminent le contenu, l'ampleur et le cadre temporel des activités de prévention. De plus, elles orientent le choix des modes opératoires ainsi que la décision d'établir ou non des partenariats. Les processus de suivi et d'évaluation aident l'organisation à mesurer sa performance et à accroître l'efficacité de ses efforts en matière de prévention.

5.1 Identifier les publics prioritaires

En développant des activités de prévention, le CICR doit analyser l'impact que différents acteurs ont déjà (ou pourraient avoir) sur un problème particulier, anticipé ou réel. De plus, le CICR doit tenir compte des influences réciproques existant entre les diverses

²² Des instruments sont à la disposition du CICR afin de faciliter sa compréhension du problème d'ordre humanitaire dans le contexte (identification des acteurs concernés, par exemple). Les efforts de veille déployés par l'institution renforcent l'analyse à chaque niveau institutionnel.

acteurs. Cette analyse contextualisée devrait révéler les publics les plus pertinents pour le CICR et lui permettre de concevoir sa stratégie en conséquence.

La capacité des acteurs clés d'influencer les structures ou systèmes associés au problème humanitaire en question, de même que leur engagement à agir ainsi, contribuent de manière cruciale au succès des activités de prévention. En particulier, l'évaluation de la capacité et de l'engagement d'acteurs clés permet de déterminer plusieurs éléments : la combinaison des activités de prévention spécifiques au problème et spécifiques au contexte, les objectifs poursuivis et le panachage pertinent des différents modes d'action.

Le CICR s'efforce de développer et de maintenir un dialogue avec les autorités politiques (aux niveaux national et international) ainsi qu'avec les porteurs d'armes (étatiques et non étatiques), ces acteurs ayant un impact direct sur le sort des victimes²³. Le CICR travaille également avec les acteurs qui ont une influence indirecte sur le sort des victimes et peuvent jouer un rôle important de « vecteurs » pour influencer les autorités politiques et les porteurs d'armes. Cette logique conduit le CICR à mobiliser en priorité des acteurs régionaux ou mondiaux (autorités politiques et porteurs d'armes, par exemple) exerçant une influence sur les acteurs locaux et certains éléments de la société civile, parmi lesquels les ONG, les milieux académiques, les groupes religieux, le secteur privé, les Sociétés nationales et les médias.

L'action du CICR sur l'environnement s'insère dans une perspective prévisionnelle. L'institution travaille également avec les acteurs susceptibles d'exercer, à l'avenir, une influence sur le sort des victimes : c'est la raison pour laquelle le CICR s'efforce de promouvoir le DIH et d'autres corps de droit applicables, ainsi que les principes et idéaux humanitaires auprès des jeunes et des étudiants d'université.

5.2 Combiner les activités pour atteindre les objectifs

Chaque activité de prévention possède une orientation et une portée distinctes (par exemple, la ratification ou la mise en œuvre de certains traités, ou encore l'intégration du DIH dans la doctrine militaire ou dans le programme d'enseignement des universités). Considérée séparément, chacune de ces activités peut avoir une influence limitée sur les conditions environnementales qui sont à l'origine d'un problème donné, réel ou potentiel. Considérées ensemble, ces activités contribuent à créer un environnement favorable au respect de la vie et de la dignité humaines ainsi qu'à l'action du CICR. Il est par conséquent crucial que les activités soient combinées dans le cadre d'une stratégie globale cohérente, couvrant l'ensemble des niveaux pertinents de l'environnement ; d'autre part, les synergies existant avec des activités de protection, d'assistance ou de coopération doivent être identifiées et renforcées.

Les activités appropriées pour atteindre un certain objectif dépendront de l'analyse du problème qui se pose. Au fil des années, le CICR a développé trois types différents d'activités de prévention, poursuivant différents buts : prévention-

²³ La catégorie des autorités politiques englobe à la fois les autorités internationales (ONU, organisations régionales et suprarégionales), les autorités nationales aux différents niveaux (y compris toutes les branches du gouvernement) ainsi que d'autres acteurs politiques, tels que les groupes d'opposition et les dirigeants traditionnels. La catégorie des porteurs d'armes comprend les forces armées, les forces de police et de sécurité, les groupes armés non étatiques et, enfin, les compagnies militaires et de sécurité privées.

développement, prévention-diffusion et prévention-mise en œuvre. Ces trois types d'activités répondent à des logiques différentes.

- Ø Le premier porte essentiellement sur le développement du DIH et d'autres règles du droit international applicables dans les conflits armés ou dans d'autres situations de violence. Le but est de renforcer la protection juridique accordée aux personnes touchées par les conflits armés ou d'autres situations de violence. Cette action revêt généralement une dimension mondiale, mais elle peut aussi être de portée régionale. Outre la préparation d'un nouveau droit conventionnel, cette action peut également englober toute une gamme d'autres activités : identification des règles coutumières du DIH ; clarification de certains concepts juridiques et élaboration de lignes directrices destinées à en faciliter l'interprétation à la lumière des réalités du moment, tant sur le plan juridique que sur le plan opérationnel (par exemple, clarification du concept de « participation directe aux hostilités ») ; enfin, activités visant à défendre l'intégrité du droit (DIH et terrorisme, par exemple).
- Ø Un deuxième type d'activités vise à favoriser la compréhension et l'acceptation de l'action du CICR et/ou du DIH et d'autres corps de droit applicables. Ces activités ont lieu partout où le CICR conduit des opérations ou souhaite intervenir. Dans le cadre des approches Protection et Assistance, ces activités de prévention jouent un rôle particulièrement important (notamment en aidant l'institution à garantir la sécurité et l'accès aux victimes de conflits armés et d'autres situations de violence). Bien que la diffusion du droit applicable et l'action humanitaire impartiale, neutre et indépendante du CICR restent un élément central, l'institution souligne toujours davantage l'importance de l'établissement d'une communication à double sens : écouter les opinions et préoccupations des parties prenantes, et prendre ces éléments en compte dans les initiatives visant à promouvoir le CICR et/ou le droit. Par ailleurs, le CICR s'efforce de motiver certains publics, en fonction des besoins, à relayer des messages humanitaires clés. Ces activités ont généralement une durée de vie plus brève que d'autres activités de prévention. La nécessité d'établir des relations de confiance avec certains acteurs à travers des relations de travail durables a toutefois été également reconnue.
- Ø Un troisième type d'activités vise essentiellement à mettre en place et à renforcer les conditions environnementales favorisant le respect du DIH et d'autres corps de droit applicables. Cet objectif est habituellement poursuivi à travers l'incorporation du droit applicable dans les structures ou systèmes pertinents (par exemple, la législation nationale ; la doctrine, l'éducation, l'entraînement et les sanctions militaires ; les programmes d'enseignement des universités ou des écoles secondaires). Ces activités supposent de fournir un soutien aux personnes qui sont en mesure de faire aboutir cette intégration et de mettre en place, ou d'élaborer, des moyens et des mécanismes à cette fin. Cette approche du haut vers le bas présuppose un certain degré d'organisation au sein du public visé ainsi que la capacité et la volonté de respecter le droit. Elle se heurte à des obstacles significatifs en relation avec les groupes armés, mais cette difficulté peut être en partie surmontée en adaptant l'approche aux structures de ces interlocuteurs. Si la bonne volonté des acteurs n'existe pas dès le début, elle doit être obtenue très tôt pour que les activités engagées puissent avoir un effet durable.

La conception des activités comprend des stratégies viables d'entrée et de sortie, c'est-à-dire un point de départ et un point final. Lorsque les objectifs ont été réalisés, le CICR met fin aux activités en rapport avec eux, ou les transforme en fonction de nouveaux objectifs ; de même, lorsque les objectifs ne sont pas atteints, le CICR envisage d'interrompre les activités ou de les adapter en fonction de nouveaux objectifs.

5.3 Développer des partenariats

S'il devait agir seul, le CICR ne pourrait obtenir que des résultats limités en cherchant à créer un environnement qui soit à la fois favorable au respect de la vie et de la dignité humaines et favorable à l'action de l'institution. Afin de renforcer l'impact – et les chances de succès – de ses activités de prévention, l'institution élabore en la matière des stratégies basées sur l'utilité et la faisabilité de projets de partenariat avec des acteurs clés.

Chaque fois qu'il l'estime approprié, le CICR s'efforce de développer des partenariats, en accord avec les objectifs particuliers qu'il s'est fixés. De telles relations peuvent être établies avec une variété d'acteurs : États, organisations internationales et régionales, Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et leur Fédération internationale, institutions académiques, ONG et société civile. La nature de ces différents partenariats peut varier, certains prenant la forme d'ententes non contraignantes de type coopératif (souvent conclues autour d'un événement ou d'un thème donnés), d'autres étant des associations stratégiques plus formelles et à long terme.

Le CICR privilégie les partenariats avec les Sociétés nationales. Au sein du Mouvement, les Sociétés nationales ont pour tâche d'assurer la promotion du DIH, d'aider leurs gouvernements à promouvoir le DIH et de prendre des initiatives à cet égard²⁴. L'Accord de Séville confirme le rôle directeur du CICR en matière de promotion du DIH et de soutien aux Sociétés nationales dans les domaines qui relèvent de ses compétences statutaires²⁵. Le CICR a donc la responsabilité, vue comme un engagement à long terme, de contribuer au renforcement des capacités locales des Sociétés nationales dans le domaine de la prévention.

Lors de l'élaboration de stratégies relatives aux activités de prévention incluant une dimension de partenariat, le CICR prend en compte les éléments suivants :

- rôle des Sociétés nationales en tant que partenaires préférés du CICR ;

²⁴ Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, article 3(2). Cet article stipule en outre que les Sociétés nationales « diffusent les principes et idéaux du Mouvement et aident les gouvernements qui les diffusent également. Elles collaborent aussi avec leur gouvernement pour faire respecter le droit international humanitaire et assurer la protection des emblèmes distinctifs reconnus par les Conventions de Genève et les Protocoles additionnels à ces Conventions. ».

²⁵ L'Accord de Séville, Conseil des Délégués, Séville, 25-27 novembre 1997. L'article 7.2.2 prévoit que « [l]e CICR contribuera au développement des Sociétés nationales dans les domaines suivants, en coordination avec la Fédération :

(...)

b) le soutien des programmes des Sociétés nationales dans le domaine de la diffusion du droit international humanitaire et des Principes fondamentaux ;

c) l'engagement des Sociétés nationales dans les démarches en vue de promouvoir le droit international humanitaire et d'assurer sa mise en œuvre ;

d) la préparation des Sociétés nationales à leurs activités en cas de conflit (...).

- valeur ajoutée et impact des partenariats ;
- chances de succès, y compris le fait de donner de bons exemples et d'obtenir un éventuel effet multiplicateur dans d'autres États ;
- capacité et engagement de l'organisation partenaire ;
- les partenariats ne doivent pas mettre en péril l'action humanitaire impartiale, neutre et indépendante du CICR ;
- pérennité de la relation ; et enfin,
- proximité physique de l'organisation partenaire et possibilité d'un suivi efficace sur le long terme.

5.4 Combinaison de modes d'action appropriés

Le choix du panachage approprié de modes opératoires pour les activités de prévention constitue une importante considération stratégique pour le CICR. Divers éléments sont alors déterminants : analyse des influences, de l'engagement et des capacités des acteurs concernés, d'une part, et considérations liées à la sécurité et à l'acceptation du CICR, d'autre part. De fait, pour ses activités de prévention, le CICR privilégie trois modes d'action : la persuasion, la mobilisation et le soutien²⁶. Dans le contexte particulier de la prévention, la *persuasion* vise à convaincre les acteurs pertinents de prendre des mesures en vue de prévenir la souffrance et de respecter l'action du CICR. La *mobilisation* consiste à agir auprès de tierces parties pour les sensibiliser et les intéresser au problème qui se pose, le but étant d'inciter les personnes responsables à prévenir la souffrance et à respecter l'action du CICR. Le *soutien*, quant à lui, consiste à coopérer avec les acteurs concernés pour développer, maintenir ou renforcer leur capacité de prévenir la souffrance et de respecter l'action du CICR. Dans le contexte de la prévention, le CICR recourt rarement à la *substitution*²⁷, si ce n'est, parfois, pour lancer d'autres modes opératoires. Une telle démarche devrait toutefois être limitée dans le temps, l'usage à long terme de la substitution pouvant dénoter une absence d'appropriation et avoir ainsi un impact restreint. La *dénonciation* n'est généralement pas un mode d'action approprié dans le cadre de la prévention²⁸.

5.5 Suivi et évaluation des résultats

Suivi et évaluation constituent un volet essentiel de toute stratégie du CICR dans le domaine de la prévention. Mettant l'accent sur l'obtention des changements structurels requis à moyen ou à long terme, l'approche Prévention exige donc de recourir de manière cohérente et professionnelle à des techniques de gestion orientées sur le résultat. Afin de mesurer sa performance dans ce domaine, d'orienter son processus de prise de décision et

²⁶ Les modes d'action du CICR comprennent la responsabilisation (persuasion, mobilisation et dénonciation), le soutien et la substitution (ou prestation directe). « Le CICR : sa mission et son action », note 1, ci-dessus.

²⁷ La substitution nécessite d'intervenir à la place du public cible afin de créer un environnement favorable au respect (en assurant directement l'enseignement du DIH dans les universités, par exemple).

²⁸ Néanmoins, le fait que le CICR puisse avoir recours à la dénonciation dans certaines circonstances peut, en lui-même, contribuer à l'effort de prévention de l'institution.

de rendre compte de manière appropriée aux diverses parties prenantes, le CICR attache une importance particulière au suivi et à l'évaluation de ses activités de prévention.

Le suivi fait partie intégrante des activités de prévention du CICR. Il permet à l'organisation d'évaluer régulièrement les progrès réalisés ou non dans l'obtention des résultats (principalement réalisation des objectifs spécifiques, ou *outputs*, et, lorsque cela est faisable et approprié, des objectifs généraux, ou *outcomes*), puis d'apporter les éventuels ajustements nécessaires à ses stratégies. Une telle démarche est particulièrement importante du fait du caractère complexe et changeant de l'environnement. Il convient de mettre en place des indicateurs fournissant des informations simples et fiables (de nature quantitative et/ou qualitative) afin de pouvoir mesurer les progrès accomplis par rapport aux résultats attendus.

Certes, les informations obtenues par le biais du suivi sont utiles pour la gestion au jour le jour des activités de prévention du CICR, mais elles ne sont pas suffisantes pour procéder à des analyses en profondeur. En particulier, le suivi ne permet pas, à lui seul, d'évaluer dans quelle mesure les progrès réalisés par rapport aux résultats attendus peuvent être attribués au CICR ou à d'autres facteurs environnementaux et/ou à d'autres acteurs. Le suivi doit donc être complété par des bilans et des évaluations, *ad hoc* ou périodiques, plus ou moins étendus et plus ou moins approfondis selon les circonstances, les besoins et les ressources. Leurs conclusions devraient éclairer la prise de décisions (stratégiques et opérationnelles), accroître l'efficacité des activités de prévention à travers l'apprentissage institutionnel et, enfin, favoriser le respect des principes de redevabilité et de transparence en mettant des informations approfondies à la disposition des acteurs essentiels.

Les deux fonctions de gestion orientées sur le résultat sont étroitement liées entre elles. D'une part, sans les informations obtenues par le biais du suivi, les bilans et les évaluations seraient moins aptes à fournir des conclusions et des recommandations pertinentes et exhaustives. D'autre part, les enseignements dégagés des bilans et des évaluations alimentent la prise de décisions et aident à perfectionner les instruments de suivi.