

Note d'orientation 7/2024

Développer la politique mozambicaine relative aux déplacés internes afin de mieux répondre aux déplacements causés par le changement climatique

Nelson Tivane

Novembre 2024

À propos de l'auteur

Nelson Tivane est un chercheur en sciences sociales spécialisé dans la recherche et l'engagement politique en matière de migration forcée et de déplacement. Ses travaux récents incluent la coordination d'une initiative basée sur un consortium pour le développement et la mise en œuvre de la politique et de la stratégie de gestion des déplacements internes au Mozambique, ainsi que des recherches avec le Groupe de politique humanitaire de l'ODI sur les réponses des personnes déplacées en milieu urbain face au changement climatique, aux conflits et aux déplacements. Il prépare actuellement son deuxième Master en anthropologie à l'Université d'Afrique du Sud. Son travail de recherche s'intitule : « Déplacement, lieu et création de lieux dans les zones touchées par le conflit au Mozambique : Une ethnographie des mémoires collectives des personnes déplacées dans le Cabo Delgado ».

Contact : tivanen@gmail.com

À propos de Climate Mobility Africa Insights

Climate Mobility Africa *Insights* est une publication du Réseau de Recherche sur la Mobilité Climatique en Afrique (RRMCA) – un réseau pluridisciplinaire bilingue (français+anglais) de chercheurs et de décideurs politiques, visant à promouvoir des réponses juridiques et politiques fondées sur des données factuelles en matière de mobilité climatique en Afrique. Climate Mobility Africa *Insights* bénéficie du généreux soutien de la Fondation Robert Bosch. Pour en savoir plus, visitez le site www.cmarnetwork.com.

Développer la politique mozambicaine relative aux déplacés internes afin de mieux répondre aux déplacements causés par le changement climatique

Cette politique et cette stratégie visent essentiellement à améliorer la coordination du soutien et de l'assistance aux personnes déplacées... La coordination centrale sera toujours assurée par les autorités gouvernementales. Néanmoins, il y aura aussi l'intervention d'autres organismes humanitaires... il est toujours nécessaire d'améliorer les mécanismes de coordination »

Filimao Suaze, Vice-ministre de la Justice, Porte-parole du gouvernement du Mozambique

CONTEXTE

Les déplacements internes dans le contexte du changement climatique, y compris les effets soudains et progressifs du changement climatique, se multiplient partout dans le monde, principalement dans les pays exposés aux catastrophes. Au Mozambique, les fortes précipitations et les destructions causées par les inondations, les cyclones tropicaux, la sécheresse, la famine, l'élévation du niveau de la mer et la dégradation des sols entraînent une augmentation du nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI). Les menaces posées par les impacts du changement climatique (et les conflits violents) au Mozambique, ainsi que les conséquences des déplacements forcés, dominent les débats politiques et sociaux et ont récemment contraint le gouvernement à changer d'approche. Pour répondre à ces changements et à ces défis, le gouvernement a entrepris une réforme juridique, en adoptant de nouvelles lois et politiques relatives à la gestion des risques de catastrophe et aux déplacements internes.

Au cours des cinq dernières années, le Mozambique a adopté une nouvelle loi sur la gestion des catastrophes, *Lei n.º 10/2020 de 24 de Agosto*, ainsi qu'une nouvelle « Politique et stratégie nationales pour la gestion des déplacements internes » (PSIDM).¹ Bien que ces instruments aient amélioré la gouvernance des déplacements au Mozambique, ni la loi sur la gestion des catastrophes ni la PSIDM ne font de distinction entre les besoins des personnes déplacées en raison de conflits et ceux des personnes déplacées dans le contexte du changement climatique et des catastrophes.

La présente note d'orientation examine plus particulièrement l'efficacité de la PSIDM, en mettant l'accent sur les dispositions et les principes qui sous-tendent la protection des personnes déplacées à l'intérieur du pays et les solutions à leur apporter. Elle relève certaines insuffisances de la PSIDM et formule des recommandations à l'intention du gouvernement mozambicain en vue d'améliorer la législation et la politique dans ce domaine.

¹ "Política e Estratégia de Gestão de Deslocados Internos (PEGDi)", adoptée par la résolution 41/2021.

CHANGEMENT CLIMATIQUE ET DÉPLACEMENTS INTERNES

Le changement climatique a des effets alarmants sur les migrations et les déplacements internes et transfrontaliers, ce qui modifie le paysage de la mobilité humaine en Afrique. À la fin de 2023, environ 34,8 millions de personnes étaient déplacées à l'intérieur de l'Afrique subsaharienne (soit 46 % du total mondial et une augmentation de 17 % par rapport à l'année précédente), dont 2,3 millions de personnes déplacées en raison de catastrophes.² Le nombre de déplacements *internes* en Afrique subsaharienne a atteint un record de 19,5 millions en 2023, contre 16,5 millions en 2022, ce qui représente 42 % du total mondial. À elles seules, les catastrophes naturelles ont provoqué six millions de déplacements dans la région.³ Ces chiffres devraient augmenter à mesure que les effets néfastes du changement climatique s'intensifient. La Banque mondiale prévoit que d'ici 2050, il pourrait y avoir jusqu'à 85,7 millions de migrants climatiques en Afrique subsaharienne, dans des exposés à des risques météorologiques, tels que les vagues de tempêtes, l'élévation du niveau de la mer et les inondations.⁴

Le Mozambique est l'un des pays les plus vulnérables aux effets néfastes du changement climatique. Le pays a déjà enduré les conséquences dévastatrices de catastrophes récurrentes telles que la sécheresse, les tempêtes violentes et les cyclones. La Banque mondiale estime que la température annuelle moyenne du Mozambique a augmenté de 0,6 °C entre 1960 et 2009. L'élévation du niveau de la mer le long de la côte mozambicaine devrait dépasser un demi-mètre d'ici les années 2090, ce qui aura de graves conséquences pour les habitants vivant dans les zones de basse altitude. Selon les données officielles de l'Institut national de gestion et de réduction des risques de catastrophes du Mozambique, en 2019 seulement, des cyclones particulièrement violents ont entraîné le déplacement de 163 927 personnes. Bien qu'il n'existe pas de données officielles sur les déplacements liés à la sécheresse, le pays a connu entre 2015 et 2016 la pire sécheresse observée depuis 35 ans, décimant les récoltes et le bétail et plongeant 1,5 million de personnes dans l'insécurité alimentaire.⁵

En plus des déplacements provoqués par le climat, les déplacements se produisent fréquemment dans des contextes de conflit. Selon le Centre de surveillance des déplacements internes (IDMC), à la fin de l'année 2023, les conflits et la violence ont provoqué 13,5 millions de déplacements internes sur un total de 32,5 millions en Afrique subsaharienne. Le Mozambique ne fait pas exception. Le conflit de faible intensité entre le gouvernement en place et les forces de la Résistance nationale mozambicaine dans la région centrale a forcé des centaines de milliers de personnes à fuir la région entre 2012 et 2016. L'intensification de ce conflit a entraîné des déplacements massifs dans les zones touchées, y compris des milliers de personnes déplacées au-delà des frontières vers le Malawi et le Zimbabwe.⁶ Au cours des sept dernières années, le conflit perpétré par des groupes armés non étatiques dans le nord a contraint plus de 1,4 million de

² IDMC & NRC, Global Report on Internal Displacement (2024).

³ Ibid

⁴ V. Clement et al., *Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration* (2021)

⁵ World Food Programme, 'Building systems to anticipate drought in Mozambique: an impact assessment of WFP's capacity strengthening interventions on national systems' (September 2023).

⁶ Voir OCHA, 'Mozambique – Displacement in northern Cabo Delgado' Flash Update No. 1 (January 2024).

personnes à quitter leur résidence, dont 571 468 ont pu retourner dans leur région d'origine.⁷ En janvier 2024, de nouvelles attaques ont forcé environ 1 811 personnes à fuir leur domicile.⁸

⁷ Voir ACCORD, "Suppressing the Revival of Conflict in Mozambique Through Inclusive National Dialogue" (April 2021).

⁸ [Mozambique | Displacement Tracking Matrix \(iom.int\)](#)

BESOINS SPÉCIFIQUES DES PERSONNES DÉPLACÉES DANS LE CONTEXTE DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays partagent les mêmes droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels fondamentaux que ceux dont jouissent toutes les personnes, tels que garantis par divers traités, déclarations et lignes directrices internationaux. Les droits spécifiques des personnes déplacées sont énoncés dans les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (Principes directeurs) de 1998 et dans la Convention de Kampala sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) de 2009. Ces instruments offrent aux gouvernements des orientations essentielles pour prévenir les déplacements internes et pour protéger et assister les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Bien que les Principes directeurs ne soient pas un instrument juridiquement contraignant, la Convention de Kampala l'est pour les États africains qui y sont parties, et elle revêt une importance particulière en tant que seul instrument juridiquement contraignant au monde sur les déplacements internes.

Au Mozambique, les Principes directeurs et la Convention de Kampala fournissent un cadre permettant d'orienter les interventions en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du pays, qu'elles aient été déplacées à cause des effets du changement climatique et des catastrophes, ou à cause des conflits et de la violence. Pour ces deux groupes, de nombreuses préoccupations concrètes en matière de protection sont similaires, à savoir : la perte de documents personnels, la séparation des familles, le risque accru de violences sexuelles et basées sur le genre, les problèmes liés au logement, à la terre et aux droits de propriété, les relocalisations forcées, les retours forcés, ainsi que l'absence de systèmes et de conditions nécessaires à la mise en place de solutions durables.

Cependant, les données empiriques suggèrent que la situation difficile à laquelle sont confrontées les personnes déplacées peut également varier selon que le déplacement se produit dans le contexte du changement climatique ou d'un conflit. Elle peut également varier en fonction de l'endroit d'où partent les personnes déplacées, de la durée de la crise et des conditions dans lesquelles vivent ces personnes déplacées.

Par exemple, les facteurs qui influencent la prise de décision dans chacun de ces deux contextes peuvent être différents. Les impacts du changement climatique peuvent, à titre d'exemple, dépendre de la vulnérabilité sous-jacente des personnes et de leur exposition aux chocs et aux pressions, lesquelles sont elles-mêmes façonnées par des conditions et processus socioéconomiques, culturels et politiques plus larges. Les effets des catastrophes naturelles et du changement climatique peuvent également être perçus comme étant plus « temporaires » — en particulier s'il s'agit d'impacts soudains tels que des phénomènes météorologiques extrêmes — par rapport aux impacts « à plus long terme » des conflits.

POLITIQUE ET STRATÉGIE DU MOZAMBIQUE RELATIVE AU DÉPLACEMENT INTERNE

Après sa visite dans le pays en novembre 2023, la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays, Paula Gaviria Betancur, a déclaré : « Je suis encouragée par les politiques d’alerte précoce et de réponse conçues pour renforcer la gestion des catastrophes, promouvoir la reconstruction dans les zones touchées par les conflits et améliorer les réponses aux situations de déplacement interne », ajoutant que « le Mozambique se trouve à un moment opportun pour surmonter les obstacles existants et parvenir aux solutions durables que méritent les personnes déplacées internes ».⁹

Le Mozambique a effectivement réalisé des progrès significatifs dans sa réponse au déplacement interne ces dernières années, notamment avec la PSIDM. Cette politique repose sur les travaux antérieurs du gouvernement visant à renforcer les réponses à la gestion des catastrophes de manière plus générale, y compris l’intégration de la résilience aux catastrophes et au changement climatique, ainsi que la prévention, la préparation, la réponse et le relèvement après les catastrophes. Cependant, bien que la nouvelle loi mozambicaine sur la gestion des risques de catastrophes, approuvée en 2020, contienne des dispositions importantes relatives aux évacuations, elle ne fait aucune mention des déplacements. Dans ce contexte, il est apparu nécessaire de définir plus clairement les rôles et responsabilités en matière de déplacement.

En définissant un cadre normatif spécifiquement adapté aux déplacements internes, la PSIDM a pallié les lacunes et clarifié les zones d’ombre qui existaient dans les lois et le cadre plus général de gestion des catastrophes au Mozambique. La PSIDM reconnaît que la gestion des déplacements nécessite une approche impliquant l’ensemble du gouvernement et identifie les rôles et responsabilités d’un large éventail d’autorités et de ministères. Surtout, elle confie à un organisme gouvernemental existant — l’Institut national de gestion et de réduction des risques de catastrophes (Instituto Nacional de Gestão do Risco de Desastres) — la responsabilité de coordonner l’action de tous les acteurs.

La PSIDM a également pour objectif de renforcer l’autonomie et l’accès aux services (durables) pour les personnes déplacées en raison des conflits et du changement climatique, en identifiant les droits essentiels à la protection contre le déplacement forcé, ainsi qu’à la protection et à l’assistance pendant le déplacement. Elle désigne clairement le gouvernement comme le principal responsable de l’assistance aux personnes déplacées à toutes les étapes du déplacement. De plus, la PSIDM garantit le droit à la restitution des biens perdus.

« Bien que le gouvernement soit désormais orienté vers des initiatives de développement pour les déplacés internes et les communautés d’accueil, celles-ci devraient compléter, et non se substituer à la protection et à l’assistance humanitaire, car les besoins fondamentaux de la population restent encore très pressants. »

**Paula Gaviria Betancur,
Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays**

⁹ Voir Human Rights Council. A/HRC/56/47/Add.1: Visit to Mozambique – Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, Paula Gaviria (Version intégrale), June 2024.

Cependant, la PSIDM présente des lacunes quant à la prise en compte des déplacements internes causés par le changement climatique en particulier. Bien que la PSIDM reconnaisse le changement climatique et les événements qui y sont associés (cyclones, sécheresses, inondations, dégradation des sols, érosion côtière) comme des facteurs de déplacement interne, elle continue à considérer les conflits comme la principale cause des déplacements internes. Par exemple, le mot « conflit » apparaît 15 fois dans la politique, tandis que le terme « changement climatique » n'apparaît que quatre fois.

Donner la priorité aux risques de déplacements internes liés aux conflits revient à minimiser les menaces posées par le changement climatique dans un pays fortement exposé aux aléas climatiques. Un tel choix pourrait entraver les actions nécessaires pour relever ces défis. Cela pourrait également limiter la vision du pays en matière de lutte contre les déplacements internes. Par exemple, bien que des solutions innovantes visant à gérer les déplacements internes ne puissent pas être testées dans les zones en proie à des conflits actifs (comme la région du nord du Mozambique), de telles solutions innovantes pourraient potentiellement être expérimentées dans les zones exposées aux aléas climatiques – par exemple, dans les provinces de Sofala, Zambézie, Manica, et Inhambane, qui se remettent des effets des cyclones et des sécheresses.

Pour finir, certains aspects de la politique offrent une protection juridique insuffisante aux personnes déplacées à l'intérieur du pays. Aucune garantie n'est prévue pour les processus de relocalisation, et les actes de déplacement arbitraire ne sont ni interdits ni sanctionnés. Comme le mentionne la politique elle-même, bien que les instruments internationaux soient largement intégrés dans la PSIDM, ils ne peuvent être utilisés pour modifier, remplacer ou altérer les cadres juridiques nationaux. Le gouvernement pourrait également procéder à des évacuations forcées à tout moment, en vertu du principe de garantie de la sûreté et de la sécurité des personnes.

RECOMMANDATIONS

1. Les agences gouvernementales du Mozambique devraient coopérer à la mise en œuvre de la PSIDM, en mettant en avant son rôle fondamental dans l'accès à la sécurité, à la protection et à des solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays. Cette mise en œuvre représente une opportunité essentielle pour améliorer les mesures et les dispositions relatives à la prise en charge des personnes déplacées dans le pays et pour évaluer les lacunes et les insuffisances en matière de protection qui existent actuellement.
2. Sous l'impulsion du gouvernement du Mozambique, les acteurs humanitaires et les partenaires de développement devraient continuer à soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de la PSIDM afin de répondre plus spécifiquement aux besoins des personnes déplacées dans le contexte du changement climatique et des catastrophes.
3. Le gouvernement du Mozambique devrait mettre à jour la législation existante sur la gestion des risques de catastrophes ou, mieux encore, élaborer une législation autonome sur les déplacements pour régir les déplacements internes afin de soutenir la PSIDM et s'y conformer.