

Philippines

*Maria Teresa Guia Padilla
Portia B. Villarante
Wisdom L. Trono*

Le recensement national philippin de 2010 a inclus une variable d'ethnicité, ce qui aurait pu donner une projection plus précise du pourcentage des peuples autochtones au sein de la population philippine de 92.34 million. Toutefois, aucune donnée sur cette variable n'avait encore été publiée à la fin de 2012. La population autochtone du pays est donc toujours estimée entre 10 et 20%. Les groupes autochtones dans les montagnes du nord de Luzon (Cordillère) sont collectivement appelés Igorot tandis que les groupes de l'île méridionale de Mindanao sont collectivement appelés Lumad. Il existe des petits groupes appelés collectivement Mangyan dans les îles centrales ainsi que des groupes encore plus petits, plus dispersés, dans les îles centrales et sur Luzon.

Les peuples autochtones des Philippines vivent généralement dans des zones géographiquement isolées présentant des difficultés d'accès aux services sociaux de base et de faibles potentiels pour les activités économiques de base ou la représentation politique. Ils sont parmi les personnes les moins scolarisées et les moins représentées politiquement. En revanche, les ressources naturelles à valeur commerciale telles que les minerais, les forêts et les rivières se trouvent principalement dans leurs régions, ce qui les rend continuellement vulnérables à un développement agressif.

En 2012, la Loi de la République 8371, connu sous le nom de Loi sur les droits des peuples autochtones (*Indigenous Peoples' Rights Act - IPRA*), a commémoré son 15^{ème} anniversaire depuis sa promulgation. Alors que la loi avait été saluée pour son soutien à l'égard de l'intégrité culturelle des peuples autochtones, du droit à leurs terres et du droit au développement autogéré sur ces terres, une mise en œuvre plus importante de la loi est toujours attendue, en dehors du fait qu'il y ait certaines critiques essentielles envers la loi elle-même. Les Philippines ont voté en faveur de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ; le gouvernement n'a pas encore ratifié la Convention 169 de l'OIT.¹

Le Groupe consultatif sur les peuples autochtones (*Consultative Group on Indigenous Peoples - CGIP*), formé par les représentants des fédérations et des communautés autochtones et de leurs groupes de soutien, a formulé le Programme national politique et collectif des Peuples autochtones au début de 2011. L'Agenda politique contient des thèmes et des éléments d'action qui sont devenus une base importante pour l'évaluation par la société civile de ce que le Gouvernement a réalisé à ce jour pour améliorer la situation des peuples autochtones aux Philippines. Cela fut particulièrement pertinent l'année dernière en ce que 2012 a marqué la 15^{ème} année depuis l'adoption de la Loi sur les droits des peuples autochtones (IPRA).

Les cinq thèmes sont: (1) le respect du droit des peuples autochtones à l'autodétermination, de l'IPRA et de la Commission nationale des peuples autochtones (*National Commission on Indigenous Peoples - NCIP*)²; (2) l'accès aux services sociaux de base; (3) la protection contre le développement agressif; (4) les violations des droits de l'homme et la militarisation; et (5) la reconnaissance du rôle des peuples autochtones dans le processus de paix.³

Respect du droit à l'autodétermination et la protection contre le développement agressif

L'année a commencé avec la publication d'une politique gouvernementale concernant la délivrance de titres pour les terres traditionnelles des peuples autochtones, appelées domaines ancestraux aux Philippines. Le 25 janvier, l'Ordonnance administrative conjointe 01 (*Joint Administrative Order - JAO1*) a été signée par le NCIP, le Département de la réforme agraire (*Department of Agrarian Reform - DAR*), le Département de l'Environnement et des Ressources naturelles (*Department of Environment and Natural Resources - DENR*) et l'Autorité chargée de l'enregistrement foncier (*Land Registration Authority - LRA*). Le JAO1 vise à fournir des mécanismes communs pour le règlement des conflits découlant des différents instruments fonciers émis ou gérés par les quatre agences du gouvernement pour les terres autochtones. Il a également ordonné la suspension de toutes les activités de délivrance de titres où il existe des conflits. L'ordonnance a été critiquée par les défenseurs des droits des peuples autochtones la considérant comme un obstacle supplémentaire à la reconnaissance juridique de la propriété des peuples autochtones sur leurs territoires telle qu'elle est prescrite par l'IPRA, car les accords conjoints pour ces types de conflits ne sont pas considérés en faveur des peuples autochtones. Ce qui donne du poids à cette critique est le fait qu'en 2012, le NCIP n'a approuvé que deux certificats de titres pour les domaines ancestraux (*Certificates of Ancestral Domain Titles - CADT*), même si le NCIP a précisé que c'était parce qu'il voulait s'assurer que de meilleures procédures de délivrance de titres soient en place avant de procéder davantage à de telles approbations.

Le ralentissement de la reconnaissance des CADT donna une impulsion supplémentaire à poursuivre les efforts pour une plus forte reconnaissance des Aires protégées communautaires et autochtones (*Indigenous and Community Conserved Areas - ICCA*), l'abréviation utilisée pour désigner les zones protégées de manière volontaire par les autochtones et les communautés locales à travers leurs lois coutumières et d'autres moyens efficaces. Le plaidoyer de la société civile a fait équipe avec un projet du DENR pour cela.

En Mars 2012, la première conférence nationale sur les ICCAs aux Philippines a abouti à la signature de la Déclaration de Manille qui a appelé à la mise en œuvre des plans d'action pour la reconnaissance rapide des ICCAs. Outre la création d'une sécurité foncière supplémentaire pour les territoires autochtones, la reconnaissance formelle des ICCAs pourrait également être un moyen de résoudre la tension existant entre le concept d'Aires protégées gérées par le gouvernement et celui autorisant les méthodes autochtones communautaires de protection de l'environnement. Le Protocole d'accord entre le NCIP et les Aires protégées du DENR et du Bureau de la faune (PAWB) devrait être signé début 2013 afin de renforcer le partenariat visant à reconnaître le rôle crucial des peuples autochtones dans la conservation de la biodiversité.⁴

Le droit des peuples autochtones à l'autodétermination est renforcé par la loi, avec comme exigence que les projets puissent investir les domaines ancestraux seulement si les communautés concernées ont accordé leur consentement libre et éclairé (*Free and Prior Informed Consent* - FPIC). Les lignes directrices du NCIP de 2002 et 2006 pour traiter du FPIC avaient suscitées des oppositions autant du côté des peuples autochtones que des sociétés conduisant de grands projets de développement - ces derniers se plaignant que les lignes directrices soient trop strictes et donc à l'encontre du développement, tandis que les populations autochtones déclarèrent que leurs dispositions n'étaient pas conformes aux méthodes traditionnelles pour obtenir le consentement. La dernière révision, qui est sortie au début de 2012 (Ordre administratif 3 du NCIP de 2012), a été vue par certains comme relativement plus favorables aux peuples autochtones, bien que les mêmes plaintes soient énoncées sur cette version.

Début 2012, le NCIP a émis d'autres directives pertinentes pour l'autodétermination des peuples autochtones : Ordonnance administrative (AO) 1 ou lignes directrices pour la recherche et la documentation sur les droits coutumiers ; AO2 ou lignes directrices pour la confirmation des structures politiques autochtones et l'enregistrement des organisations des peuples autochtones, et AO4 ou les règles omnibus révisées pour la délivrance des titres pour les territoires des peuples autochtones.

Pendant ce temps, le Bureau du Président publia le décret n ° 79 « Institutionnalisation et mise en œuvre des réformes dans le secteur minier philippin, fournissant des politiques et des lignes directrices pour assurer la protection de l'environnement et une exploitation minière responsable au regard de l'utilisation des ressources minérales ». Il constitue une avancée pour les peuples autochtones, particulièrement en ce que les zones interdites pour l'exploitation minière y sont précisées, mais les modalités et règlements d'application doivent encore être promulgués et les acteurs autochtones doivent encore être vigilants quant à sa mise en œuvre.⁵

La prestation de services sociaux de base

Des développements positifs ont eu lieu concernant les droits des peuples autochtones aux services sociaux de base dans trois domaines importants - santé, éducation et protection sociale.

En fin d'année, le Département de la santé (*Department of Health* -DOH) et le NCIP avait rédigé une Circulaire d'accord conjoint (*Joint Memorandum Circular* - JMC) qui constitueront la base sur laquelle le Département de la santé devrait superviser la prestation par les gouvernements locaux des services de santé appropriées aux autochtones. La signature officielle de cette JMC est prévue au début de 2013.⁶

En 2012, le Ministère de l'Éducation a continué à mettre en œuvre le projet « Programme de réponse des Philippines à l'éducation des peuples autochtones et musulmans (PRIME) », lancé en 2011. Il vise à améliorer l'accès et la qualité de l'éducation pour les communautés autochtones et musulmanes défavorisées aux Philippines. La participation accrue des acteurs de la communauté dans la planification de l'éducation ainsi qu'une capacité accrue à la prise de décision pour les avantages éducatifs constituent entre autres les apports significatifs de ce projet. L'année a été témoin d'initiatives visant à construire un réseau d'éducation autochtone et à mener une enquête de référence constituant une base pour la mise en œuvre par le Département des programmes d'éducation des peuples autochtones.⁷

Le Département de la Protection sociale et du développement (*Department of Social Welfare and Development - DSWD*), pour sa part, a reconnu les faiblesses dans la mise en œuvre du programme de subventions conditionnelles en espèces pour les pauvres qui a donné lieu soit à une identification insuffisante des bénéficiaires autochtones, soit à une mauvaise compréhension de la part des peuples autochtones de ce que le programme était et comment il fonctionnait. En réponse, le DSDW a pris des mesures pour remédier à ces faiblesses, ce qui avait entraîné un arrêt temporaire du soutien aux bénéficiaires autochtones. On espère toutefois que le nombre de bénéficiaires autochtones accroîtra considérablement l'année prochaine.

Les violations des droits de l'Homme et militarisation

Le 4 Septembre 2012, Jordan Manda a été tué alors qu'il se rendait à l'école avec son père. Alors que toute mort est tragique, cet assassinat en particulier a provoqué un élan national d'indignation et de sympathie pour la victime, qui était un garçon de 12 ans, et pour la cible visée qui était son père, un chef de file Subanen impliqué dans une lutte contre l'exploitation minière sur son domaine ancestral. Cet événement a souligné le fait que, sur les 132 exécutions extrajudiciaires (132 *extra-judicial killings* -EJKs) depuis que le président actuel Benigno Aquino III a pris ses fonctions en 2010, 31 ou 24% d'entre eux étaient des autochtones. Tenant compte du fait que les peuples autochtones constituent bien moins d'un quart de la population philippine, ces chiffres sont en effet très préoccupants. Pourtant, depuis 2012, pas une seule accusation n'a été signalée. Pour l'année 2012 seulement, 12 personnes autochtones ont été tuées, la majorité d'entre eux étant des leaders des communautés de l'île méridionale de Mindanao qui s'opposaient activement aux projets de développement menaçant leurs domaines ancestraux. Parmi ces 12 tués, deux étaient des femmes (l'une était enceinte) et quatre étaient des enfants.⁸

Les défenseurs des droits des peuples autochtones affirment que non seulement le gouvernement ferme les yeux sur ces crimes, mais encourage également d'autant plus les violations des droits de l'homme en promouvant les investissements pour des projets destructeurs de l'environnement, ainsi qu'en tolérant des responsables militaires qui auraient commis des violations des droits de l'Homme. Un projet des Forces armées des Philippines (*Armed Forces of the Philippines - AFP*), qui a débuté en 2010, a pour objectif « d'accéder à la paix plutôt que de vaincre l'ennemi » en promouvant « un changement de paradigme » par l'ouverture de lieux de dialogue et de participation active, le partenariat et la supervision des différentes parties prenantes, notamment de la société civile. Pourtant, la paix véritable et le développement demeurent des objectifs difficiles à atteindre au regard du nombre croissant de violations des droits de l'Homme.

La reconnaissance du rôle des peuples autochtones dans le processus de paix

L'Accord-cadre Bangsamoro signé par le Gouvernement des Philippines et le Front de libération islamique Moro (*Moro Islamic Liberation Front - MILF*), le 15 Octobre 2012, visent à résoudre une guerre de longue date et les conflits généralisés dans les communautés de la région de Mindanao en créant une nouvelle région autonome devant être appelée Bangsamoro (solidarité du peuple musulman). La Région autonome pour les musulmans de Mindanao actuelle (*Autonomous Region for Muslim Mindanao - ARMM*) n'a apparemment pas résolu les problèmes de corruption, de pauvreté et de guerre. Le document de l'Accord-cadre décrit les accords à propos de l'administration de la

nouvelle région autonome, y compris l'étendue des pouvoirs, les revenus et l'étendue de son territoire.

Les défenseurs des droits des peuples autochtones considèrent que l'Accord-cadre constitue un pas positif vers la paix et le développement à Mindanao, renvoyant aux instruments nationaux et internationaux qui reconnaissent les droits des peuples autochtones. Les droits des peuples autochtones quant à la liberté de choix, à l'égalité des chances et à la non-discrimination, à créer des associations culturelles et religieuses, à la liberté de ne pas être victime d'intolérance religieuse, ethnique et sectaire, et aux droits et aux traditions coutumières seront prises en considération dans l'établissement du système de justice Bangsamoro. Le Bureau du Conseiller présidentiel pour le processus de paix (*Office of the Presidential Adviser on the Peace Process - OPAPP*) précise également qu'il y aura une représentation autochtone au sein du comité de transition qui sera chargé de rédiger la Loi fondamentale Bangsamoro.⁹

Il y a cependant des inquiétudes que les préoccupations des peuples autochtones soient perdues sous un gouvernement musulman, et que la signature de l'Accord-cadre soit utilisée comme preuve de paix afin d'encourager davantage d'investissements dans des projets qui pourraient être préjudiciables aux territoires autochtones et aux droits de l'Homme. Il est rappelé aux peuples autochtones de rester vigilants quant à leur implication dans une véritable consultation et dans la mise en œuvre de l'accord.¹⁰

Conclusions - perspectives pour l'année à venir

Il semble y avoir eu une riche moisson de politiques concernant les peuples autochtones en 2012, la plupart d'entre elles sont considérées comme ayant un réel potentiel pour faire respecter les droits des peuples autochtones et améliorer leur situation. L'examen approfondi de ces politiques par les peuples autochtones eux-mêmes, en particulier au niveau de la communauté, est une nécessité urgente afin qu'ils puissent soulever des critiques ou pousser pour leur complète mise en œuvre et de manière correcte.

En Février 2013, les mandats de six des sept commissaires NCIP touchaient soit à leur fin soit devaient être renouvelés (le mandat d'un des commissaires ne pourra être renouvelé car c'était son second et dernier mandat). Les sentiments étaient mitigés - la frustration que le NCIP ne serait pas différent quelque soit le commissaire qui sera nommé ; le désir de changements dans le leadership pour ceux qui ont en cours des conflits avec les intérêts des peuples autochtones et pour ceux qui croient que quelque chose de bon peut sortir d'une nouvelle série de commissaires ; ou l'idée que les six devraient continuer en tant que commissaires, car les gens savent au moins déjà comment ils travaillent (ou ne fonctionnent pas, selon le point de vue).

Les élections locales auront lieu en mai 2013, y compris le choix des représentants au Congrès et au Sénat. Comme en 2010, les partis politiques autochtones ont indiqué qu'ils participeront à cet exercice électoral. Certains indices montrent qu'ils ont appris des élections passées et tentent de se renforcer de sorte que les votes potentiels pour le petit secteur autochtone (en termes d'électeurs) auront plus d'impact. Vers la fin de l'année, les défenseurs des peuples autochtones ont intensifié les campagnes de sensibilisation pour une participation autochtone plus forte aux élections, et pour plus de votes pour les candidats avec des programmes favorables aux autochtones.

Les consultations aux Philippines sur l'agenda post-2015 à propos des Objectifs du Millénaire pour le développement (*Millenium Development Goals* - MDGs) ont commencé depuis la fin 2012, et la participation des peuples autochtones a été encouragée. L'Agenda des politiques consensuelles des peuples autochtones a été intégré dans le projet de document des Organisations de la société civile (CSO en anglais), présenté lors des consultations du gouvernement sur le Programme national de développement et le Plan d'action post-2015. Le comité national CSO post-2015 travaille également avec la Campagne du Millénaire des Nations Unies et le Comité consultatif de la société civile de l'ONU, et il est prévu que les préoccupations des peuples autochtones soient incluses.

Notes et Références

¹ Les données de cette section sont tirées de: <http://www.census.gov.ph>, consulté le 22 Avril 2013 ; et Sabino Padila, Jr., 2000, *Katutubong Mamamayan*. Manila/Copenhagen : International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA).

² NCIP (National Commission on Indigenous Peoples en anglais) est l'organisme gouvernemental chargé de superviser la mise en œuvre de l'IPRA.

³ Voir CGIP, *Our common ground: 2010 indigenous peoples Policy agenda*, 2011 ; CGIP, « Assessment Matrix of the IP Agenda – Ways Forward », 9 octobre 2012 ; et IWGIA yearbooks pour 2011 et 2012. La plupart des données et des analyses sur les points de l'Agenda a été soulevée lors de l'évaluation CGIP, qui a eu lieu les 8-9 Octobre 2012, sur l'avancée de l'application de l'agenda politique depuis sa présentation nationale en 2011.

⁴ Le projet concerne les Nouvelles aires de conservation du Projet philippin (NewCAPP) sous le PAWB. Voir http://www.undp.org.ph/?link=21&id=141&act=press_release_listing, consulté le 22 avril 2013 ; <http://www.newcapp.org/cgi-bin/news/details.php?id=298&catid=97> consulté le 22 avril 2013 ; et IWGIA Yearbook 2012.

⁵ "PHL donne au forum minier mondial un aperçu des EO 79"

⁶ Grâce à son Bureau pour le développement des services de santé, le Ministère de la santé (DOH en anglais : Department of Health) a constitué une équipe centrale pour la santé des peuples autochtones, qui travaille sur cette JMC. Les données sur ce point ont été collectées par AnthroWatch qui est l'un membre de cette équipe.

⁷ <http://www.ausaid.gov.au/Publications/Pages/prime-progress-report-jan-june-2012.aspx>, consulté le 22 avril 2013.

⁸ <http://globalnation.inquirer.net/59239/churches-slam-inaction-on-human-rights>, consulté le 5 avril 2013 ; http://www.humanrightsphilippines.net/wpsite/wp-content/uploads/2012/URGENT-APPEAL_Stop-the-Killings-of-Indigenous-Peoples-in-the-Philippines.pdf et <http://www.awid.org/Library/Defending-Ancestral-Lands-Indigenous-Women-Human-Rights-Defenders-in-the-Philippines>, consulté le 5 avril 2013.

⁹ Voir <http://opapp.gov.ph/media/video-post/indigenous-peoples-and-framework-agreement-bangsamoro>, consulté le 5 avril 2013 ; <http://www.opapp.gov.ph/sites/default/files/Framework%20Agreement%20on%20the%20Bangsamoro.pdf> consulté le 5 avril 2013 ; et <http://www.philstar.com/nation/2012/12/30/891313/framework-agreement-milf-protects-indigenous-people-ferrer>, consulté le 5 avril 2013.

¹⁰ Voir <http://www.guardian.co.uk/world/2013/feb/13/mindanao-peace-process-time-limit-philippines>, consulté le 5 avril 2013 ; et <http://www.aipnet.org/home/daily-sharing/978-philippines-indigenous-peoples-welcome-positive-development-in-signing-of-gph-milf-framework-but-remain-cautious>, consulté le 5 avril 2013.

Maria Teresa Guia Padilla est le directeur exécutif, et **Portia B. Villarante** et **Wisdom L. Trono** sont les membres du personnel d'Anthropology Watch, une organisation non gouvernementale (ONG) composée d'anthropologues et d'autres spécialistes des sciences sociales qui travaillent avec et pour les peuples autochtones des Philippines. Il s'engage à apporter son assistance pour la délivrance des titres de propriété foncière, la planification d'un développement communautaire culturellement adaptée, le renforcement des capacités et le plaidoyer sur les questions des peuples autochtones.

Source : IWGIA, *The Indigenous World 2013*
Traduction par **Aurélie Druguet**
membre du réseau des experts du GITPA pour l'Asie